

**RETOS PRINCIPALES DE LAS VEEDURIAS CIUDADANAS EN COLOMBIA:  
ANTECEDENTES HISTORICOS, ANALISIS LEGISLATIVO,  
JURISPRUDENCIAL Y COMPARATIVO**

**GINNY YHOANA VARELA VELEZ**

**Monografía de grado para optar al título de Magister en derecho  
administrativo**

**UNIVERSIDAD LIBRE SECCIONAL BARRANQUILLA  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES  
PROGRAMA DE DERECHO  
BARRANQUILLA  
2017**

**RETOS PRINCIPALES DE LAS VEEDURIAS CIUDADANAS EN COLOMBIA:  
ANTECEDENTES HISTORICOS, ANALISIS LEGISLATIVO,  
JURISPRUDENCIAL Y COMPARATIVO**

**GINNY YHOANA VARELA VELEZ**

**Monografía de grado para optar al título de Magister en derecho  
administrativo**

**DIRECTOR  
JHONNY MENDOZA**

**UNIVERSIDAD LIBRE SECCIONAL BARRANQUILLA  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES  
PROGRAMA DE DERECHO  
BARRANQUILLA**

**2017**

**NOTA DE ACEPTACIÓN:**

---

---

---

---

---

---

---

**Firma del Presidente del Jurado**

---

**Firma del Jurado**

---

**Firma del Jurado**

---

## DEDICATORIA

Primero a Dios por todas sus bendiciones;  
Indudablemente a mis padres por sus orientaciones en cada etapa de mi vida,  
A mis hermanos que me llenan de orgullo por su pasión y su disciplina;  
A mi amoroso esposo por su constante apoyo;  
Y naturalmente, a mí adorada hija Sarah Sofía, fuente de inspiración para crecer como  
persona y como profesional.  
Mi amor y mi gratitud a ellos ahora y siempre.

GINNY VARELA

## **CONTENIDO**

<b>INTRODUCCION.....</b>	<b>7</b>
<b>CAPITULO I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y MARCO NORMATIVO DE LAS VEEDURÍAS CIUDADANAS EN COLOMBIA.....</b>	<b>9</b>
<b>1.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA VEEDURÍA CIUDADANAS EN COLOMBIA .....</b>	<b>9</b>
<b>1.2 LA INFLUENCIA DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 EN EL EJERCICIO DE LA VEEDURÍA CIUDADANA.....</b>	<b>11</b>
<b>1.3 MARCO NORMATIVO DE LA VEEDURÍA CIUDADANAS EN COLOMBIA DESPUÉS DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991 HASTA ANTES DE LA LEY 850 DE 2003. 12</b>	
<b>1.4 LAS VEEDURÍAS CIUDADANAS EN COLOMBIA: LEY 850 DE 2003 .....</b>	<b>16</b>
1.4.1 Aspectos preliminares.....	16
1.4.2 Principios rectores, objetivos y funciones.. ..	19
1.4.3 Derechos y Deberes, Requisitos, Impedimentos y Prohibiciones. ....	22
1.4.4 Forma de constitución y redes de veedurías ciudadanas. ....	26
<b>1.5 OTRAS NORMAS DE INTERÉS.....</b>	<b>29</b>
<b>1.6 REFLEXIONES PRELIMINARES.....</b>	<b>30</b>
<b>CAPITULO II. LAS VEEDURIAS CIUDADANAS EN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.....</b>	<b>31</b>
<b>2.1.JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL SOBRE PARTICIPACION CIUDADANA Y VEEDURÍAS .....</b>	<b>31</b>
<b>2.2 REFLEXIONES PRELIMINARES.....</b>	<b>54</b>

<b>CAPITULO III. EL CONTROL DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN DERECHO COMPARADO: LOS CASOS DE ECUADOR, MÉXICO Y BOLIVIA.....</b>	<b>50</b>
<b>3.1 CONTROL CIUDADANO DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN ECUADOR.....</b>	<b>57</b>
3.1.1 Sustento Jurídico. ....	58
<b>3.2 CONTROL CIUDADANO DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN MÉXICO.....</b>	<b>65</b>
3.2.1 Sustento Jurídico. ....	66
<b>3.3 CONTROL CIUDADANO DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN BOLIVIA .....</b>	<b>72</b>
3.3.1 Sustento Jurídico.. ....	72
<b>3.4 REFLEXIONES PRELIMINARES.....</b>	<b>83</b>
<b>CAPITULO IV. INCONVENIENTES, FALENCIAS Y PRINCIPALES RETOS DE LAS VEEDURÍAS EN COLOMBIA .....</b>	<b>87</b>
<b>4.1.FALTA DE MECANISMOS PROPIOS PARA UNA DENUNCIA EFICIENTE .</b>	<b>87</b>
<b>4.2 FALTA DE RECURSOS PARA EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES.....</b>	<b>88</b>
<b>4.3 AMPLIA AUTONOMIA, CARENCIA DE INDEPENDENCIA TOTAL .....</b>	<b>89</b>
<b>4.4 CARENCIA DE FORMACIÓN .....</b>	<b>90</b>
<b>4.5. FALTA DE GARANTÍAS PARA EL EJERCICIO VEEDURIAL .....</b>	<b>90</b>
<b>4.6. NECESIDAD DE POLITICAS ESPECIALES PARA POBLACIONES DIFERENCIADAS .....</b>	<b>91</b>
<b>CONCLUSIONES O RECOMENDACIONES .....</b>	<b>92</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>96</b>

## INTRODUCCION

La participación ciudadana y el control social de la gestión pública son temas que se han tornado de vital importancia en las sociedades actuales. Además de legitimar el ejercicio del Estado sobre los administrados y crear vínculos valiosos entre ellos, permite o al menos propende por una administración más transparente, eficiente y justa. Este último punto resulta de interés teniendo en cuenta la necesidad imperante de superar los altos índices de corrupción y la percepción de incapacidad gubernamental para cumplir los compromisos asumidos. No sin razón, en los estudios sobre transparencia, se ubica a Colombia y a otros países de Centro América y América Latina, como México, Bolivia, Ecuador, Venezuela, entre otros, con altos niveles de corrupción<sup>1</sup>.

Las veedurías ciudadanas de conformidad con lo establecido en el artículo primero de la Ley 850 de 2003, son un mecanismo democrático de representación que pretende que los ciudadanos o las diferentes organizaciones comunitarias, ejerzan vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas, y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público. En este sentido se perfilan como un mecanismo idóneo para superar los inconvenientes antes mencionados.

---

<sup>1</sup> Al respecto ver: Transparency International. Corruption Perceptions Index 2015 [en línea] <http://www.transparency.org/cpi2015> [Consulta: 25-09-2016]

No obstante lo anterior, siendo la vigilancia de la gestión pública un tema tan relevante, no basta con conocer este mecanismo a través de la definición que de él brindan las leyes. Por ello, en este trabajo de investigación, mediante un análisis reflexivo de las normas que lo soportan y la jurisprudencia que lo complementa, se buscará determinar los posibles puntos a mejorar y las fortalezas que posee. Punto último que además será nutrido por las observaciones que se realicen tras estudiar el sustento jurídico de otras formas de participación ciudadana y control de la gestión pública, que se llevan a cabo en otros países.

Así las cosas, la presente investigación estará compuesta por cuatro capítulos. El primero de ellos abordará lo referente a los antecedentes históricos y el marco normativo de las veedurías en Colombia. El segundo capítulo desarrollará la jurisprudencia que al respecto de las mismas haya proferido la Corte Constitucional como garante de la Carta Política Colombiana. El tercero abordará los mecanismos de control social en los países de Ecuador, México y Bolivia, para finalmente en un cuarto y último capítulo, habiendo reunido la información y herramientas necesarias para ello, señalar los puntos fuertes, los inconvenientes, las falencias y principales retos de las veedurías en nuestro país.

Este trabajo investigativo, se proyecta como una herramienta que permitirá conocer de cerca el funcionamiento de las veedurías ciudadanas y establecer hasta qué punto se cumple con la finalidad para las que fueron creadas.



## **CAPÍTULO I**

### **ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y MARCO NORMATIVO DE LAS VEEDURÍAS CIUDADANAS EN COLOMBIA**

Si bien el referente legislativo más claro que se tiene de las veedurías ciudadanas en Colombia es la Ley 850 de 2003, a lo largo de la historia se pueden encontrar algunas figuras que podrían catalogarse como sus antecesoras.

En este primer capítulo y con la intención de tener un conocimiento claro de las mismas, se abordarán las primeras expresiones de participación ciudadana para el control de la gestión pública en el país.

Seguidamente, partiendo de los cambios que en la materia introdujo la Constitución Política de 1991, se desarrollará el marco normativo que en la actualidad les da sustento a las veedurías en Colombia, haciendo especial detenimiento en la ley que actualmente las reglamenta.

#### **1.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA VEEDURÍA CIUDADANAS EN COLOMBIA**

Algunos autores afirman que la participación de la sociedad civil en el control de la gestión pública tiene sus raíces a finales del siglo XX, cuando el creciente autoritarismo y las practicas clientelistas restaron legitimidad a las entidades estatales generando una especie de crisis del sistema político<sup>2</sup>. Ante ello la

---

<sup>2</sup> GARZON, Iván. Análisis de la influencia de las veedurías ciudadanas sobre la política pública de Vivienda de Interés Social. Trabajo de grado Politólogo. Bogotá D.C. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del

inclusión del ciudadano en las políticas públicas, fue vista por el Estado Colombiano como un mecanismo para fortalecer y defender su legitimidad y por la ciudadanía como una forma idónea para verificar que las distintas entidades estatales estén llevando a cabo un buen gobierno<sup>3</sup>.

Dentro de las iniciativas legislativas de la época, que impulsaron la participación ciudadana mediante la vigilancia y el control de las actividades políticas, se pueden mencionar los Decretos 3270 de 1986 y 1512 de 1989. El primero de ellos creó los *Consejos de Rehabilitación*, figura mediante la cual la comunidad tenía la oportunidad de participar en la toma de decisiones y en el ejercicio del control sobre las acciones al interior del *Plan Nacional de Rehabilitación*, un modelo institucional, propuesto por el entonces presidente Virgilio Barco, para la promoción de la democracia participativa, la descentralización y la lucha contra la pobreza. Entre otras funciones, los Consejos de Rehabilitación tenían la facultad de colaborar en la tarea de seguimiento, control y evaluación de programas, proyectos y convenios que se ejecutaban en desarrollo de las acciones del aludido programa.<sup>4</sup> En el segundo de ellos, aparecieron por primera vez las Veedurías Populares, integradas por ciudadanos escogidos por los representantes de las organizaciones comunitarias, cívicas o gremiales, por el alcalde municipal y por el representante de la Iglesia y de los partidos políticos que tuvieran asiento en el respectivo Consejo de Rehabilitación<sup>5</sup>.

Otra figura que podría considerarse antecesora de las actuales veedurías ciudadanas son los COPACOS o *Comités de Participación Comunitaria en Salud*, creados por el Decreto 1416 de 1990. Estos, de forma similar a los Consejos de Rehabilitación antes aludidos, eran espacios conformados y elegidos por representantes de diversos sectores (alcaldía, concejos municipales o distritales,

---

Rosario. Facultad de Ciencia Política y Gobierno. 2010.

<sup>3</sup> *Ibíd.*

<sup>4</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Decreto 3270. (7, octubre, 1986). Por el cual se crean los consejos de rehabilitación y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 1986. no. 37676.

<sup>5</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Decreto 1512. (1989). Por el cual se crean las veedurías populares del Plan Nacional de Rehabilitación. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 1989.

hospitales y la comunidad, entre otros) para el seguimiento, evaluación y control a los proyectos propuestos por el Ministerio de Salud.

## **1.2 LA INFLUENCIA DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 EN EL EJERCICIO DE LA VEEDURÍA CIUDADANA**

La Constitución de 1991 constitucionalizó la participación ciudadana mediante los artículos 103 y 270, estos estipulan respectivamente algunos mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía (entre otros menciona el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato) y ordenan que por la vía legislativa se organicen las formas y los sistemas de participación ciudadana que permiten vigilar la gestión pública. Además, ponen en cabeza del Estado el deber de contribuir a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública.

A partir la promulgación de la Carta Política que hoy nos rige, Colombia como Estado social de derecho democrático y participativo, amplió la manera en la que la ciudadanía interactúa con la vida política del país, permitiendo que su opinión no solamente sea manifestada por medio del voto, sino también mediante mecanismos de concertación y control sobre las decisiones que los involucran y, en general, sobre la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación<sup>6</sup>. Con todo ello, se sentaron las bases para el marco normativo actual de las veedurías ciudadanas, ya que, pese a que no las menciona expresamente;

---

<sup>6</sup> TRANSPARENCIA INTERNACIONAL COLOMBIA. Para fortalecer el control ciudadano en Colombia. Estudio sobre la figura de la veeduría en Colombia. En: Cuadernos de Transparencia. Bogotá D.C. Octubre, 2000, no. 2. PP. 19-68

permite y promueve la creación de organizaciones ciudadanas en pro de la transparencia administrativa.

Los cambios con mayor significancia que introdujo la Constitución del 1991, en materia de participación ciudadana, hacen referencia a la autonomía que idealmente deben mantener. El ya citado artículo 103 constitucional hace especial énfasis en que las labores de apoyo a estas organizaciones, deben ser sin detrimento de su autonomía, además, amplía el campo de acción de las organizaciones civiles de participación democrática, a todas las esferas o sectores oficiales. Cuestión última que resulta novedosa, puesto que anteriormente, como es el caso de los ya aludidos COPACOS y Consejos de Rehabilitación, se limitaba la actividad de veeduría a proyectos específicos (Plan Nacional de Rehabilitación, Proyectos del Ministerio de Salud, por ejemplo).

Otros artículos constitucionales que incentivan la intervención ciudadana son el 40, 318 y el 369, entre varios otros. Estos establecen el derecho de todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, en la vigilancia y control de la prestación de los servicios municipales de desarrollo económico y social y de obras públicas y en la fiscalización de las empresas estatales que presten servicios públicos.

### **1.3 MARCO NORMATIVO DE LA VEEDURÍA CIUDADANAS EN COLOMBIA, DESPUÉS DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991 HASTA ANTES DE LA LEY 850 DE 2003.**

Tal como se mencionó, la Constitución Política de 1991 sentó las bases para el desarrollo de la participación ciudadana, a partir de ella, tal como a continuación se verá, surgieron numerosas iniciativas legislativas que integraban dentro de sus principios orientadores la inclusión del ciudadano en las labores de creación, evaluación, control y seguimiento de la actividad pública.

- Ley 100 de 1993

A pesar de que la Ley 100 de 1993 no habla de manera directa de las veedurías ciudadanas, al momento de crear el sistema general de seguridad social promueve y presenta como uno de sus principios rectores la participación de la comunidad en la gestión, vigilancia y control de las instituciones que lo integran y del sistema en su conjunto. Al respecto se puede consultar su artículo 2, entre otros.

- Ley 80 de 1993

Al igual que la ley antes abordada, la Ley 80 de 1993 de contratación pública, le da importancia a la participación de la ciudadanía. Con relación a ello, establece que todo contrato que celebren las entidades estatales debe estar sujeto a la vigilancia y control ciudadano.<sup>7</sup>

- Ley 160 de 1994

Esta ley promueve la participación y concertación ciudadana en los proyectos de desarrollo rural y reforma agraria, determina que la misma debe ser prioridad para lograr alcanzar una mayor representatividad.

- Ley 142 de 1994

Esta ley, también conocida como Ley de Servicios Públicos incentiva la creación de comités ciudadanos para la participación en la gestión y fiscalización de su prestación de servicios públicos domiciliarios.<sup>8</sup>

- Ley 134 de 1994

Después de la constitución de 1991, la rama legislativa reguló la participación ciudadana. La Ley 134 de 1994 desarrolló la forma en la que se ejercería la

---

<sup>7</sup> Artículo 66 En: COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 80. (28, octubre, 1993). Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 1993. no. 41.094.

<sup>8</sup> Artículo 63 En: COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 142. (11, julio, 1994). por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 1994. no. 41.433.

iniciativa popular legislativa y normativa; el referendo; la consulta Popular, del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local; la revocatoria del mandato; el plebiscito y el cabildo abierto. También hizo alusión a la participación democrática de las organizaciones civiles dando impulso a las veedurías mediante su artículo 100, este estipula que las organizaciones civiles podrán constituir veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia a nivel nacional y en todos los niveles territoriales, con la finalidad de vigilar la gestión pública, los resultados de la misma y la prestación de los servicios públicos.

- Ley 136 de 1994

Esta ley, que regula lo referente a la organización y el funcionamiento de los municipios, establece en su artículo 167 que los diferentes órganos de control fiscal deberán vincular a la comunidad en las actividades de gestión fiscal sobre el desarrollo de los planes, programas y actividades que realice la entidad fiscalizada, para que ella a través de los ciudadanos y de los organismos de participación comunitaria, pueda garantizar que la función del Estado esté orientada a buscar beneficios de interés común y el beneficio social.

- Ley 199 de 1995

Esta ley, introduce dentro de las funciones del Ministerio de Interior, velar por la coherencia de los sistemas de participación ciudadana y comunitaria; y promover la auditoría social en los procesos de organización y gestión pública. A la vez incluye dentro de su objeto de acción los asuntos políticos, la democracia participativa y pluralista, la participación ciudadana en la vida y en la organización social y política de la Nación.

- Ley 489 de 1998

La Ley 489 de 1998, al momento de dictar las normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, estipula en materia de participación ciudadana, que las entidades y organismos de la Administración

Pública se encuentran obligados a llevar a cabo su gestión con la observancia de los principios de democracia participativa y democratización de la gestión pública. Todo ello mediante la creación de estrategias que involucren a los ciudadanos y a las organizaciones de la sociedad civil en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública.<sup>9</sup> Además establece que a parecer de la administración o a petición de la ciudadanía, se pueden llevar a cabo audiencias públicas para discutir aspectos de interés.<sup>10</sup>

Con relación a las veedurías consagra que cuando los ciudadanos decidan constituir mecanismos de control social de la administración, esta última estará obligada a brindar todo el apoyo requerido para el ejercicio de dicho control<sup>11</sup>. Sobre el ejercicio de la veeduría ciudadana en su artículo 35 estipula que, para garantizar su ejercicio, las entidades y organismos de la administración pública deberán tener en cuenta los siguientes aspectos:

A. Eficacia de la acción de las veedurías. Cada entidad u organismo objeto de vigilancia por parte de las veedurías deberá llevar un registro sistemático de sus observaciones y evaluar en forma oportuna y diligente los correctivos que surjan de sus recomendaciones, con el fin de hacer eficaz la acción de las mismas. Lo anterior sin perjuicio de las consecuencias de orden disciplinario, penal y de cualquier naturaleza que se deriven del ejercicio de la vigilancia. Las distintas autoridades de control y de carácter judicial prestarán todo su apoyo al conocimiento y resolución en su respectivo ramo de los hechos que les sean presentados por dichas veedurías;

B. Acceso a la información. Las entidades u organismos y los responsables de los programas o proyectos que sean objeto de veeduría deberán facilitar y permitir a los veedores el acceso a la información para la vigilancia de todos los asuntos que se les encomienda en la presente Ley y que no constituyan materia de reserva judicial o legal. El funcionario que obstaculice el acceso a la información por parte del veedor incurrirá en causal de mala conducta;

---

<sup>9</sup> Artículo 32. En: COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 489. (30, septiembre, 1998). Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 1998. no. 43.464.

<sup>10</sup> Artículo 33. *Ibíd.*

<sup>11</sup> Artículo 34. *Ibíd.*

C. Formación de veedores para el control y fiscalización de la gestión pública. El Departamento Administrativo de la Función Pública, con el apoyo de la Escuela Superior de Administración Pública, diseñará y promoverá un Plan Nacional de Formación de Veedores en las áreas, objeto de intervención. En la ejecución de dicho plan contribuirán, hasta el monto de sus disponibilidades presupuestales, los organismos objeto de vigilancia por parte de las veedurías, sin perjuicio de los recursos que al efecto destine el Ministerio del Interior a través del Fondo para el Desarrollo Comunal.

- Ley 563 de 2000

Esta ley, declarada inexecutable por la sentencia C - 1338 de 2000, fue el primer intento concreto por reglamentar las veedurías ciudadanas como una de las formas de participación para el ejercicio del control social a la gestión pública. Según la Corte Constitucional, con su expedición se desatendió el artículo 152 literal d constitucional, ya que no se le dio el trámite que requería, que por la naturaleza del asunto que regulaba, debía ser el de ley estatutaria y no el de ordinaria.

Por lo anterior el congreso de la república presentó un nuevo proyecto de ley que finalizó con la sanción de la Ley 850 de 2003, que a continuación se desarrolla.

## **1.4 LAS VEEDURÍAS CIUDADANAS EN COLOMBIA: LEY 850 DE 2003**

1.4.1 Aspectos preliminares. El primer artículo de la Ley 850 de 2003 brinda una definición bastante completa de las Veedurías Ciudadanas, en él se establece que aquellas son:

(...) el mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades, administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las



entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público. Dicha vigilancia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 270 de la Constitución Política y el artículo 100 de la Ley 134 de 1994, se ejercerá en aquellos ámbitos, aspectos y niveles en los que, en forma total o parcial, se empleen los recursos públicos (...).

De este artículo se desprende claramente que el objeto de vigilancia de las Veedurías Ciudadanas es la gestión pública, cuestión que está mayormente desarrollada en el artículo 4 de la ley en comento. En este último artículo, se dice que la vigilancia de la gestión pública por las Veedurías Ciudadanas, se podrá ejercer sobre la gestión administrativa, con sujeción al servicio de los intereses generales y la observancia de los principios de igualdad, eficacia, economía, celeridad e imparcialidad, entre otros. Esta, se realizará especialmente sobre asuntos vinculados con el manejo de los recursos públicos, la forma como éstos se asignen, los fines y la cobertura efectiva a los beneficiarios que deben ser atendidos, la calidad, oportunidad y efectividad de las intervenciones públicas, la contratación pública y la diligencia de las diversas autoridades en garantizar los objetivos del Estado en las distintas áreas de gestión que se les ha encomendado.

Las veedurías, dice el citado artículo, tienen la potestad de efectuar vigilancia preventiva y posterior del proceso de gestión haciendo recomendaciones escritas y oportunas ante las entidades que ejecutan el programa, proyecto o contrato y ante los organismos de control del Estado para mejorar la eficiencia institucional y la actuación de los funcionarios públicos.<sup>12</sup>

En cuanto al ámbito de ejercicio de las Veedurías, el artículo 5 de la ley en estudio, establece que las actividades propias de estas organizaciones de participación ciudadana, podrán efectuarse en el ámbito nacional, municipal, departamental y demás entidades territoriales, así como también en entidades o dependencias del sector central o descentralizado de la administración pública.

---

<sup>12</sup> Artículo 4. En: COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 850. (18, noviembre, 2003). Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 2003. no. 45376.

Incluso, en empresas con participación del capital privado y público, tendrán derecho a ejercer la vigilancia sobre los recursos de origen público. Sobre particulares y organizaciones no gubernamentales también podrán ejercer vigilancia, siempre y cuando se trate de entidades que cumplan funciones públicas.

De lo hasta ahora dicho se desprenden las siguientes consideraciones:

- 1) El objeto de vigilancia de las veedurías ciudadanas es la gestión pública, por este término y siguiendo las palabras de la Corte Constitucional en la Sentencia C-292-2003 se puede entender toda actividad del Estado encaminada al cumplimiento de sus fines esenciales, que en algunos casos puede incluso ser desarrollada por los particulares.
- 2) Las veedurías pueden ejercer su función en todas las fases de la gestión pública, incluso antes y después del proceso de gestión.
- 3) Los temas en los que las veedurías tienen especial injerencia corresponden a aquellos relacionados con el manejo de los recursos públicos, los fines y la cobertura efectiva a los beneficiarios que deben ser atendidos, la calidad, oportunidad y efectividad de las intervenciones públicas, la contratación pública y la diligencia de las autoridades en garantizar los objetivos del Estado en las distintas áreas de gestión que se les ha encomendado. Estos no excluyen otras áreas de injerencia, solo les otorga una importancia especial debido a las repercusiones de los asuntos que tratan.
- 4) Las veedurías pueden vigilar las entidades nacionales o territoriales, públicos o privados, que cumplan funciones públicas o manejen recursos públicos. También a organizaciones no gubernamentales nacionales o internacionales que operen en el país que presenten servicios públicos o tengan dineros del Estado.

1.4.2 Principios rectores, objetivos y funciones. En este aparte se desarrollaran, en el orden enunciado, los principios que sirven de soporte de la actividad de veeduría en Colombia, los objetivos que la ley que las regula fija para orientar su actividad y las funciones que establece para delimitar y encaminar su campo de acción.

Con respecto a lo primero hay que decir que el título II de la Ley 850 de 2003 establece una serie de parámetros que orientan la actividad de las veedurías en Colombia, los mismos son: Democratización, Autonomía, Transparencia, Igualdad, Responsabilidad, Eficacia, Objetividad y Legalidad.

El primero de estos parámetros se refiere a que las veedurías deben funcionar aplicando los principios de la democracia participativa, es decir, sus integrantes deben tener iguales derechos y obligaciones y las decisiones que se tomen en su interior deben ser, preferiblemente, las que decida la mayoría.

El segundo de ellos hace alusión a la independencia de las veedurías de cualquier entidad que pueda ser objeto de vigilancia y control. La autonomía, en estos términos, constituye un presupuesto indispensable para que funcionen, ya que, si existe algún tipo de subordinación o intereses comunes, la vigilancia difícilmente se llevara a cabo correctamente, se vería truncada la voluntad y la libertad de los ciudadanos que asumen el papel de veedores.

El principio de transparencia por su parte hace referencia al acceso libre de toda la ciudadanía a la información relativa a los procesos de interés colectivo que se estén desarrollando, todo ello a fin de garantizar los derechos de la comunidad y el cumplimiento de los deberes, instrumentos y procedimientos consagrados en la ley objeto de estudio.

El cuarto de los principios mencionados, es decir el principio de la igualdad, hace alusión a la no discriminación por razones de sexo, religión, raza o cualquier otro distintivo y por tanto al respeto de la diversidad en cuanto al acceso de las veedurías a los escenarios de participación y de control de la gestión pública.

La responsabilidad y la eficacia se refieren por su parte a la obligación de responder en cada caso que asuman, frente a sus miembros, la sociedad y el Estado y a contribuir mediante su gestión a la satisfacción de las necesidades colectivas y al logro de los fines del Estado.

La objetividad al establecerse como principio, busca alejar la actividad de las veedurías de actitudes parciales o discriminatorias. Busca alejar los intereses particulares y hacer primar el interés ciudadano o general.

El principio de legalidad, que no por ser mencionado de ultimo es menos importante, hace alusión a que las acciones de las veedurías ciudadanas se deben realizar de conformidad con los medios, recursos y procedimientos que ofrecen las leyes y no por fuera de las mismas.

A propósito de estos principios la sentencia C-292-03, objeto de mayor análisis en este trabajo, afirma que no solo se ajustan a la Carta Política, sino que pueden considerarse como el desarrollo de principios constitucionales en la materia de participación ciudadana y control social.

En cuanto a los objetivos de las veedurías hay que decir que el artículo 6 de la ley en estudio los detalla de la siguiente manera:

- a) Fortalecer los mecanismos de control contra la corrupción en la gestión pública y la contratación estatal;

- b) Fortalecer los procesos de participación ciudadana y comunitaria en la toma de decisiones, en la gestión de los asuntos que les atañen y en el seguimiento y control de los proyectos de inversión;
- c) Apoyar las labores de las personerías municipales en la promoción y fortalecimiento de los procesos de participación ciudadana y comunitaria;
- d) Velar por los intereses de las comunidades como beneficiarios de la acción pública;
- e) Propender por el cumplimiento de los principios constitucionales que rigen la función pública;
- f) Entablar una relación constante entre los particulares y la administración por ser este un elemento esencial para evitar los abusos de poder y la parcialización excluyente de los gobernantes;
- g) Democratizar la administración pública;
- h) Promocionar el liderazgo y la participación ciudadana.

Al respecto de estos objetivos, vale la pena traer a colación la consideración de la sentencia antes mencionada, la sentencia C-292 de 2003, en donde se afirma que los objetivos “deben tenerse como meramente enunciativos, pues no están excluidos otros que puedan derivarse directamente de la Constitución o de la naturaleza de estas organizaciones”

Por su parte las funciones de las veedurías están consagradas en el artículo 15 de la siguiente manera:

Las veedurías ciudadanas tendrán como funciones las siguientes:

- a) Vigilar los procesos de planeación, para que conforme a la Constitución y la ley se dé participación a la comunidad;
- b) Vigilar que en la asignación de los presupuestos se prevean prioritariamente la solución de necesidades básicas insatisfechas según criterios de celeridad, equidad, y eficacia;
- c) Vigilar porque el proceso de contratación se realice de acuerdo con los criterios legales;

- d) Vigilar y fiscalizar la ejecución y calidad técnica de las obras, programas e inversiones en el correspondiente nivel territorial;
- e) Recibir los informes, observaciones y sugerencias que presenten los ciudadanos y organizaciones en relación con las obras o programas que son objeto de veeduría;
- f) Solicitar a interventores, supervisores, contratistas, ejecutores, autoridades contratantes y demás autoridades concernientes, los informes, presupuestos, fichas técnicas y demás documentos que permitan conocer el cumplimiento de los respectivos programas, contratos o proyectos;
- g) Comunicar a la ciudadanía, mediante asambleas generales o en reuniones, los avances de los procesos de control o vigilancia que estén desarrollando;
- h) Remitir a las autoridades correspondientes los informes que se desprendan de la función de control y vigilancia en relación con los asuntos que son objeto de veeduría;
- i) Denunciar ante las autoridades competentes los hechos o actuaciones irregulares de los funcionarios públicos.

Todo ello podría resumirse tres acciones concretas, que son: vigilar, controlar y hacer seguimiento en la gestión de los asuntos que les incumben como ciudadanos.

1.4.3 Derechos y Deberes, Requisitos, Impedimentos y Prohibiciones. Los derechos de las veedurías se condensan en tres acciones específicas de la siguiente manera:

- 1) Conocer: las políticas, proyectos, programas, contratos, recursos presupuestales asignados, metas físicas y financieras, procedimientos técnicos y administrativos y los cronogramas de ejecución previstos para los mismos desde el momento de su iniciación.
- 2) Solicitar: al funcionario de la entidad pública o privada responsable del programa, contrato o proyecto la adopción de los mecanismos correctivos y sancionatorios del caso, cuando en su ejecución no cumpla con las

especificaciones correspondientes o se causen graves perjuicios a la comunidad

- 3) Obtener: de los supervisores, interventores, contratistas y de las entidades contratantes, la información que permita conocer los criterios que sustentan la toma de decisiones relativas a la gestión fiscal y administrativa.

Sobre lo cual vale la acotación de que, salvo casos excepcionales como secretos industriales, por ejemplo, “la información solicitada por las veedurías es de obligatoria respuesta”<sup>13</sup>.

Los deberes de las veedurías, por su parte, son:

- a) Recibir informes, observaciones, y sugerencias que presenten los particulares, las comunidades organizadas, las organizaciones civiles y las autoridades, en relación con las obras, programas y actividades objeto de veeduría;
- b) Comunicar a la ciudadanía, a través de informes presentados en asambleas generales o reuniones similares de los habitantes y de las organizaciones de la comunidad, los avances en los procesos de control y vigilancia que estén realizando;
- c) Definir su propio reglamento de funcionamiento y los mecanismos de regulación del comportamiento de sus miembros;
- d) Acatar el régimen de prohibiciones e impedimentos señalados por esta ley;
- e) Inscribirse en el registro de las personerías municipales y distritales o Cámaras de Comercio;
- f) Realizar audiencias públicas para rendir informes de control preventivo y posterior ejercido por la veeduría y solicitar información de las entidades oficiales o privadas que ejecuten recursos del Estado o prestan un servicio público;
- g) Informar a las autoridades sobre los mecanismos de financiación y el origen de los recursos con que cuenta para realizar dicha vigilancia;

---

<sup>13</sup> Artículo 17. En: Ibíd.

Ademas de los que la constitución y la ley establezca en otras oportunidades.

En este punto se puede observar que el deber de recibir los informes, observaciones, y sugerencias que presentan los particulares y otras entidades, es también una función; lo anterior es así puesto que este hecho contribuye a la correcta ejecución de las funciones de las veedurías, ademas de que garantiza la pluralidad y la representatividad de un órgano que materializa la participación.

Ahora bien, pasando al tema de los requisitos e impedimentos y prohibiciones a los que tiene que estar sometida una persona que desee ser veedor hay que decir los siguientes:

- 1) Quien aspira a ser veedor no podrá ser proveedor, contratista, interventor o trabajador adscrito a la obra, contrato o programa objeto de veeduría, tampoco podrá quien tenga algún interés patrimonial directo o indirecto en la ejecución de las mismas.
- 2) En el mismo sentido del numeral anterior, tampoco podrán ser veedores quienes hayan laborado dentro del año anterior en la obra, contrato o programa objeto de veeduría.
- 3) No podrá ser veedor quien esté vinculado por matrimonio, unión permanente o parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil con el contratista, interventor, proveedor o trabajadores adscritos a la obra, contrato o programa, así como a los servidores públicos que tengan la participación directa o indirecta en la ejecución de los mismos.
- 4) Ni tampoco cuando sean trabajadores o funcionarios públicos, municipales, departamentales o nacionales, cuyas funciones estén relacionadas con la obra, contrato o programa sobre el cual se ejercen veeduría



- 5) Bajo ninguna circunstancia las personas que sean ediles, concejales, diputados, y congresistas podrán ser veedores.
- 6) La norma también contempla que no podrán ser veedores quienes tengan vínculos contractuales, o extracontractuales o participen en organismos de gestión de la ONG, gremio o asociación comprometidos en el proceso objeto de la veeduría y en el caso de organizaciones, tampoco podrá ejercer como veedor quien haya sido objeto de cancelación o suspensión de su inscripción en el registro público, quien haya sido condenado penal o disciplinariamente, salvo por los delitos políticos o culposos o sancionado con destitución, en el caso de los servidores públicos.

A las veedurías les queda prohibido, según el artículo 20 de la ley en comento, retrasar, impedir o suspender los programas, proyectos o contratos objeto de la vigilancia, por el ejercicio de sus funciones sin el concurso de autoridades competentes.

Una vez verificado lo anterior, las organizaciones civiles o los ciudadanos, procederán a elegir de una forma democrática a los veedores.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Artículo 3. Ibíd.

1.4.4 Forma de constitución y redes de veedurías ciudadanas. Antes de mencionar los procedimientos a seguir para constituir una veeduría en Colombia vale decir que, todos los ciudadanos en forma plural o a través de organizaciones civiles como: organizaciones comunitarias, profesionales, juveniles, sindicales, benéficas o de utilidad común, no gubernamentales, sin ánimo de lucro y constituidas con arreglo a la ley, podrán constituir veedurías ciudadanas.<sup>15</sup>

El primer paso a seguir para constituir las es elegir a los veedores de forma democrática, luego de ello deberá elaborarse un documento o acta de constitución en donde conste el nombre de los integrantes, documentos de identidad, el objeto de la vigilancia, el nivel territorial, la duración y lugar de residencia. Finalmente, este documento deberá inscribirse ante las personerías municipales o distritales o ante las Cámaras de Comercio, quienes deberán llevar registro público de las veedurías inscritas en su jurisdicción. Así las cosas, el procedimiento de constitución de veedurías en el país se resume en cuatro pasos de la siguiente manera:

- 1) Elección democrática de veedores
- 2) Acta constitutiva
- 3) Inscripción en personería o cámara de comercio
- 4) Registro de la veeduría

En el caso de las veedurías conformadas por indígenas exclusivamente, la inscripción del acta y su registro será llevado a cabo por la autoridad indígena respectiva.

La ley contempla además la posibilidad de crear Redes de Veedurías y redes de apoyo institucional a las veedurías ciudadanas. Las primeras consisten en mecanismos de comunicación, información, coordinación y colaboración que permiten el establecimiento de acuerdos sobre procedimientos y parámetros de

---

<sup>15</sup> Artículo 2. Ibíd.

acción, coordinación de actividades y aprovechamiento de experiencias en la actividad y funcionamiento de las veedurías, mediante la formación de una red que propende al fortalecimiento de la sociedad civil y la potencialización de la capacidad de control y fiscalización.<sup>16</sup> Las segundas consisten en entidades estatales organizadas por mandato legal con la finalidad de cumplir las labores que a continuación se relacionan:

Según el artículo 22 de la Ley 850 de 2003, es responsabilidad de las entidades relacionadas cumplir con lo siguiente:

- 1) Corresponde a la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo y el Ministerio del Interior, prestar apoyo legal a las veedurías ciudadanas y a las redes que las agrupan. Para ello podrán acordar mediante convenios interadministrativos acciones conjuntas.
- 2) Corresponde al Departamento Administrativo de la Función Pública diseñar metodologías de evaluación de la Gestión Pública, orientada a facilitar el ejercicio de la vigilancia por parte de las veedurías ciudadanas y de las redes que las agrupan. De igual forma deberán suministrar información relativa a los planes institucionales y la evaluación del Estatuto Anticorrupción.
- 3) A la Escuela Superior de Administración Pública le corresponderá apoyar a las veedurías y sus redes, en el sistema para la organización de los programas de capacitación que demanden.
- 4) Por su parte, corresponde a los organismos de planeación en sus diferentes niveles y ámbitos de acción, suministrar información a las veedurías y sus redes, sobre planes, programas y proyectos adoptados. Deberán organizar

---

<sup>16</sup> Artículo 21. *Ibíd.*

sesiones en donde expliquen o facilitar instrumentos donde divulguen los recursos asignados, beneficiarios y metodologías de seguimiento y evaluación.

- 5) Corresponde al Fondo de Desarrollo Comunal y la Participación, impulsar las campañas de conformación de veedurías y redes, capacitarlas para que ejerzan vigilancia y evaluar sus logros.

Ademas de las redes de veedurías y de las redes de apoyo, el artículo 23 de la ley en comento, crea el Consejo Nacional de Apoyo a las veedurías ciudadanas. Este consejo está conformado por un delegado de la Procuraduría General de la Nación, un delegado de la Contraloría General de la República, un delegado de la Defensoría del Pueblo, dos delegados de las redes de veedurías ciudadanas de orden nacional, dos delegados de las redes de veedurías ciudadanas de orden municipal y dos delegados de las redes no territoriales de veedurías Ciudadanas. Estará encargado de evaluar las políticas de las instituciones públicas nacionales en materia de veedurías Ciudadanas.

Vale la claridad de que cuando la ley en estudio menciona a las redes no territoriales de veedurías ciudadanas, hace referencia a aquellas redes que no se identifican o clasifican por el lugar en el que ejercen sus actividades, sino por la materia que vigilan, así, por ejemplo, habrá redes de veedurías que hacen seguimiento al sector salud, o al sector de la educación, entre otros. Por su parte las territoriales se circunscriben a un nivel territorial específico, vale decir, redes de veedurías nacionales, departamentales, distritales, municipales, de territorios indígenas, regionales o provinciales, etc.

## **1.5 OTRAS NORMAS DE INTERÉS.**

- Ley 1757 de 2015.

La Ley 850 de 2003 vio modificados o adicionados algunos de sus artículos por la Ley 1757 de 2015, esta dictó disposiciones varias en materia de participación ciudadana, sobre todo en relación con la promoción y protección de este derecho constitucional.

Dentro de los aspectos a destacar de la misma se pueden mencionar los siguientes:

- 1) Esta ley adicionó como principios del control social a lo público la oportunidad y la solidaridad. Con el primero de ellos se busca promover el impacto preventivo del control ciudadano y con el segundo se busca hacer especial énfasis en el interés de los sectores marginados o más vulnerables de la población.
- 2) De igual forma establece los instrumentos de acción de las veedurías ciudadanas, estipula que para lograr de manera ágil y oportuna sus objetivos y funciones, podrán elevar ante las autoridades competentes derechos de petición; ejercer ante los jueces de la República todas las acciones que siendo pertinentes consagran la Constitución y la ley; intervenir en audiencias públicas en los casos y términos contemplados en la ley; denunciar ante las autoridades competentes las actuaciones, hechos y omisiones de los servidores públicos y de los particulares que ejerzan funciones públicas, que puedan constituir delitos, contravenciones, detrimento del patrimonio público, irregularidades o faltas en materia de contratación estatal y en general en el ejercicio de funciones administrativas o en la prestación de servicios públicos; utilizar los demás recursos, procedimientos e instrumentos que leyes especiales consagren para tal efecto; entre otros.

- 3) Define la denuncia en el control social como la narración de hechos constitutivos de presuntas irregularidades por el uso indebido de los recursos públicos, la mala prestación de los servicios públicos en donde se administren recursos públicos y sociales, la inequitativa inversión pública o el daño al medio ambiente, puestos en conocimiento de los organismos de control fiscal. Establece que la misma podrá ser presentada por las veedurías o por cualquier ciudadano.
- 4) Crea el Consejo Nacional de Participación Ciudadana del cual hace parte un representante de las veedurías, entre varios otros representantes de otras instituciones.

## **1.6 REFLEXIONES PRELIMINARES**

Como se pudo observar en este capítulo, las veedurías ciudadanas tienen sus primeras raíces antes de la Constitución de 1991 bajo la figura de comités para la vigilancia de proyectos o asuntos puntuales en los que los ciudadanos como directos implicados tenían especial interés. No obstante, luego de ella y gracias a que en su articulado se constitucionalizó el derecho ciudadano de formar parte de las decisiones que se toman en el sector público, surgen múltiples normas, en el plano legislativo, que reconocen la importancia y la contribución de la comunidad a la efectividad y la eficacia del control social de la gestión pública.

Dentro de ese cumulo de normas y después de un intento fallido, las veedurías finalmente se lograron regular mediante la Ley 850 de 2003, que, para los capítulos sucesivos en esta investigación, será un referente importante teniendo en cuenta que se encuentra vigente. Esta Ley será retomada en el transcurso del capítulo inmediatamente posterior, en donde se abordará la jurisprudencia de la Corte Constitucional al respecto de las veedurías.

## **CAPITULO II**

### **LAS VEEDURIAS CIUDADANAS EN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

Después de revisar el marco normativo que impulsa la participación ciudadana en Colombia y les da sustento a las veedurías, se hace necesario indagar sobre qué ha dicho la jurisprudencia de la Corte Constitucional al respecto de su utilidad y alcance.

El ejercicio anterior se justifica teniendo en cuenta que esta corporación, como cabeza de la jurisdicción constitucional, es la interprete autorizada de la Carta Política y por tanto quien define el entendimiento de las normas que la misma contiene. Dentro de dichas normas se encuentran, entre otros, los preceptos que dan soporte a la figura que en el presente trabajo se estudia.

Así las cosas, en este capítulo se desarrollará el contenido de las sentencias que mayor aporte han realizado al fortalecimiento de la participación ciudadana y al conocimiento de las veedurías para el control de la gestión pública en Colombia. Las sentencias que se encuentren serán abordadas en orden cronológico, dedicándole mayor detenimiento, por la importancia que reviste, a la sentencia de constitucionalidad C-292 de 2003.

#### **2.1. JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL SOBRE PARTICIPACION CIUDADANA Y VEEDURÍAS**

- Sentencia C-180 de 1994

Por medio de esta sentencia, la Corte Constitucional estudia la concordancia de la ya estudiada Ley 134 de 1994, sobre mecanismos e instituciones de participación ciudadana, cuando aún era un proyecto, con la Carta Política suprema. En el transcurso de este ejercicio, la Corte realiza consideraciones que vale la pena traer a colación.

En cuanto al principio de participación democrática, por ejemplo, la Corte expresa que se trata no sólo de un sistema de toma de decisiones, sino de “un modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia, la protección de los derechos y libertades, así como en una gran responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo”. El concepto de democracia participativa, agrega esta corporación, “lleva ínsita la aplicación de los principios democráticos que informan la práctica política a esferas diferentes de la electoral. Comporta una revaloración y un dimensionamiento vigoroso del concepto de ciudadano y un replanteamiento de su papel en la vida nacional”.

En este sentido la Corte establece, que la democracia participativa no comprende únicamente la consagración de estrategias o procedimientos para que los ciudadanos tomen decisiones en referendos o en consultas populares, o para que revoquen el mandato de quienes han sido elegidos, sino que también implica que el ciudadano participe activa y permanentemente en los procesos en donde se toman decisiones no electorales, que tienen repercusión en su vida diaria. De esta manera se busca fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos desigual.

En esta sentencia se resalta, entre otras cosas, que por la trascendencia que tiene la regulación de los mecanismos de participación en planos distintos del electoral, la Carta reserva su regulación a las leyes estatutarias. Al respecto claramente dice que “En ningún campo, sea social, administrativo, económico o cultural, tales mecanismos o instituciones son del resorte de la ley ordinaria. Todos lo son de rango estatutario, de manera única y exclusiva”.



Al hablar de las Juntas de Vigilancia constituidas por organizaciones civiles (antecesoras de las actuales veedurías ciudadanas), creadas por el artículo 100 de la ley cuya constitucionalidad se estudia en la sentencia en comento, la Corte llega a la conclusión de que las mismas se encuentran ajustadas a derecho debido a que confieren a los ciudadanos la atribución de establecer formas y sistemas de participación que les permitan vigilar la gestión pública en los diversos niveles administrativos y sus resultados. Con este pronunciamiento se respalda entonces la creación de otras figuras, como las veedurías ciudadanas, cuyo objeto es precisamente controlar la gestión de las entidades estatales.

- Sentencia T-713/99

Esta Sentencia de la Corte Constitucional, centra su mirada en las Veedurías Ciudadanas de orden distrital. Al respecto establece los principios básicos y limitantes a los que deben sujetarse, en la investigación de situaciones irregulares. Al respecto de lo anterior, la Corte afirma que:

La Veeduría Distrital cumple una función de supervigilancia y control para asegurar el imperio de la legalidad objetiva, que los servidores públicos del distrito observen una conducta ajustada a cánones éticos y que desempeñen sus funciones en forma eficiente, pudiendo simplemente cuando detecten irregularidades pedir a las autoridades competentes la aplicación de los correctivos que sean necesarios, los cuales, entre otros, pueden consistir en solicitar el retiro del servicio de un funcionario o el trámite del correspondiente proceso disciplinario.

A lo cual adiciona que a las veedurías no les corresponde imponer sanciones de tipo disciplinario. Las recomendaciones y solicitudes que realice, no constituyen el resultado o la conclusión de un proceso disciplinario, aun cuando pueden dar lugar al inicio de un proceso de esta naturaleza. La decisión de adelantarlos (Proceso disciplinario) es una atribución que le corresponde a los órganos a quienes se les

ha asignado la respectiva competencia. En este sentido, las actuaciones surtidas por una veeduría en la investigación de situaciones irregulares como pruebas recopiladas sin citación, por ejemplo, son inoponibles por no haber sido contradichas como es debido. Así las cosas, las actuaciones de las veedurías no conducen propiamente a la adopción de una decisión vinculante jurídicamente para la persona afectada, aunque puede juzgarse como preparatoria a la actuación y posterior decisión que conlleve a la separación del servicio o el adelantamiento de un proceso disciplinario.

- Sentencia T-1322-00

En esta sentencia se abordan las atribuciones de los veedores ciudadanos en el proceso de contratación pública reglado por la previamente estudiada, Ley 80 de 1993.

Al respecto la corte establece que sumada a la facultad prevista para todo ciudadano en la precitada ley, dirigida a vigilar y controlar los contratos que celebren las entidades estatales; los veedores ciudadanos, pueden ejercer la vigilancia de la gestión pública, incluidos los procesos de contratación. Dentro de las tareas otorgadas a tales veedurías, la corte afirma que:

En cumplimiento de sus funciones, los veedores están autorizados legalmente, para solicitar a interventores, supervisores, contratistas, ejecutores, autoridades contratantes y demás autoridades concernientes, los informes fichas técnicas y demás documentos que permitan conocer el cumplimiento de los respectivos programas, contratos o proyectos.

Así mismo, agrega que para lograr de manera ágil y oportuna sus objetivos y el cumplimiento de sus funciones, “las veedurías podrán elevar ante las autoridades

competentes derechos de petición y ejercer ante los jueces de la República todas las acciones que siendo pertinentes consagran la Constitución y la ley”.

- Sentencia C-1338-2000

Esta sentencia declaró como inexecutable la Ley 563 de 2000, “por la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas”, al haberse omitido, para su elaboración, el trámite estatutario exigido por la Constitución en el artículo 152, para los asuntos de la naturaleza de los que intentaba abordar.

Recuerda la Corte que el vicio de inexecutable que se presenta cuando se omite el trámite estatutario exigido por la Constitución, es un vicio material de competencia no subsanable. Al respecto aduce que:

En efecto, según la jurisprudencia constitucional, en estos casos el vicio se deriva de que el Congreso no tenía competencia funcional para verter esos contenidos normativos en esa forma particular, y por eso las leyes así expedidas son inexecutables a pesar de que, en el trámite surtido para su expedición, se hubieran observado cumplidamente todos los requisitos formales exigidos para ello.

Como aportes adicionales de esta sentencia se pueden mencionar la concepción de la participación como un derecho-deber en los siguientes términos:

Mirada desde el punto de vista del ciudadano, la participación democrática es un derecho-deber, toda vez que le concede la facultad y a la vez la responsabilidad de hacerse presente en la dinámica social que involucra intereses colectivos. Facultad que no se circunscribe a los procesos propiamente políticos, y su ejercicio debe estar adecuadamente garantizado.

Así como la apreciación de que como finalidad de la participación ciudadana debe tenerse el “incremento histórico cuantitativo y cualitativo de las oportunidades de los ciudadanos de tomar parte en los asuntos que comprometen los intereses generales”.

- Sentencia T-596 -2002

Luego de la declaratoria de inexecutable de la Ley 563 de 2000, que en principio regulaba las veedurías ciudadanas y que tal como se presentó previamente fue extraída del ordenamiento jurídico al ser tramitada erróneamente por el procedimiento de una ley ordinaria y no una estatutaria como es debido, se crearon varias de estas. Las mismas, al quedarse sin piso legal que las soportara, se vieron en inconvenientes para ejercer su función como los que se estudian en la sentencia en comento.

La pregunta problema o el problema jurídico de esta sentencia: ¿Puede una entidad estatal negarse a suministrar información acerca de su ejecución presupuestal, a un grupo de ciudadanos asociados para fiscalizar la labor estatal, debido a que estos actúan bajo la denominación de Veeduría? y la resolución que le brinda la Corte Constitucional, pone de presente que más allá de que exista o no una norma que regule estatutariamente el ejercicio de control ciudadano de la gestión pública, este derecho, el de participación y control ciudadano, subsiste puesto que tiene arraigo constitucional. Al respecto la corporación afirma que “los grupos ciudadanos que busquen adelantar labores de control, tienen derecho a acceder a la información que jurídicamente es pública” ya que “El libre ejercicio de los derechos políticos y de la participación ciudadana consagrados en la Constitución no depende de que exista una ley estatutaria para las veedurías”.

- Sentencia C-292 de 2003

Esta sentencia es la que mayor importancia reviste para el caso de las veedurías ciudadanas en Colombia, lo anterior debido a que por medio de ella se estudió la constitucionalidad de la ley que actualmente las regula, vale decir, la Ley 850 de 2003.

A lo largo de esta sentencia se abordaron todos y cada uno de los aspectos que comprenden a las veedurías, a cada uno de ellos se le realizaron precisiones que definitivamente serán objeto de detenimiento en el presente aparte.

Luego de revisar los requisitos para la formulación de una ley estatutaria, sobre los cuales se concluyó que “el proyecto bajo revisión cumplió con las formalidades previstas en la Constitución para su aprobación”, la Corte entró a examinar el contenido sustancial del mismo. Al respecto las siguientes fueron sus consideraciones:

1) Las veedurías ciudadanas encuentra amplio sustento en la Constitución y en la doctrina elaborada por esta Corte, particularmente como expresión del principio de democracia participativa.

Sobre lo anterior la corte precisó que:

La democracia participativa “comporta una revaloración y un dimensionamiento vigoroso del concepto de ciudadano y un replanteamiento de su papel en la vida nacional”, porque además de la existencia de mecanismos electorales para la toma de decisiones por la vía de la representación, supone la intervención directa del ciudadano en los asuntos que interesan a la colectividad, así como un control permanente al ejercicio de las actividades encaminadas al cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

Por lo anterior, agrega la Corte, el principio democrático debe concebirse en virtud de un criterio expansivo hacia otros ámbitos como el de las veedurías, según lo dispone expresamente el artículo 103<sup>17</sup> de la Constitución.

2) La regulación sistemática de las veedurías ciudadanas tiene reserva de ley estatutaria, tal y como se indicó en las mencionadas sentencias C-180 de 1994 y C-1138 de 2000.

Al respecto la corte realizo un recorrido por los conceptos ya emitidos en las sentencias mencionadas al final de lo cual ratificó que “la reglamentación de los mecanismos constitucionales de participación ciudadana, y entre ellos las veedurías, tiene reserva de ley estatutaria.”

Habiéndose cumplido esta vez el requisito, no se retomó nuevamente el asunto.

3) Las veedurías ciudadanas se inspiran en dos grandes principios

Al respecto la corte indico como principios orientadores relevantes de las veedurías ciudadanas el principio democrático, que “irradia transversalmente todo el ordenamiento constitucional, incluidos obviamente los mecanismos de participación ciudadana” y el principio de autonomía, “no sólo en virtud de su origen privado, sino como condición para el ejercicio libre de la vigilancia ciudadana sobre la gestión pública”.

Adicionalmente, la Corte indico que las veedurías adquieren una doble dimensión, “porque además de ser un mecanismo de participación ciudadana, son la concreción del derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político”. A lo anterior agregó que el país, gracias a la Constitución de 1991, ha alcanzado un nivel alto de expansión democrática representativa, antes

---

<sup>17</sup> El artículo 103 de la Constitución Política Colombiana establece lo siguiente: Artículo 103. Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará. El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.

ausente en la Constitución de 1886. La actual constitución adoptó un modelo más complejo en donde se integra la democracia participativa a la modalidad de la democracia representativa, evidenciando un intento genuino por fortalecer diversos aspectos de los procesos democráticos que, gracias a lo anterior, no quedan reducidos al momento meramente electoral, sino que se concreta en dos procesos correlacionados: el de toma de decisiones y el control al ejercicio del poder.

4) Las veedurías ciudadanas, constituyen las herramientas dispuestas para lograr que lo particular o singular sea tomado en debida forma.

Sustentando la afirmación anterior, la corte trae a colación 3 principios fundamentales de la participación, estos, a su parecer, se concretan mediante la institucionalización de mecanismos como las veedurías, los mismos son:

- A. La prohibición de estatización: La actividad de participación en el control de la gestión pública no puede ser invadida por el Estado, este debe limitarse a permitir y facilitar los espacios para que la sociedad concrete este derecho. Por lo anterior quienes participan en tal actividad, no pueden convertirse en servidores públicos, ni su actividad concebirse como función pública.
- B. La no sustitución de la democracia directa y representativa: La democracia participativa y con ella la actividad de control ciudadano, no puede sustituir a la democracia representativa y/o directa, ya que a través de los canales democráticos instituidos se toman decisiones relevantes para la sociedad. En un Estado de derecho y, por ende, en un Estado social de derecho, es natural la existencia de un vínculo entre los mecanismos institucionales y la legitimidad misma del sistema. “Esta tensión entre legitimidad por vía de institucionalización y legitimidad por vía de control, se resuelve en la garantía para la sociedad de que las decisiones trascendentes y con capacidad de proyección global han de enfrentarse por vía institucional”.

C. La no globalización de la actividad de control: Por medio de la participación ciudadana no se persiguen o buscan propuestas globales para la sociedad. El establecimiento de privilegios y potestades para los particulares en el ejercicio de control, “deben ser determinadas a fin de que mediante la participación ciudadana no se invadan los espacios propios de otros medios democráticos”.

6) La expresión “gestión pública”, contenida en la ley objeto de estudio en la sentencia en comento, debe comprenderse en una perspectiva amplia.

Al respecto la corte indica que por gestión pública debe entenderse “no sólo la prestación de un servicio público, o de una función pública, sino también toda actividad del Estado encaminada al cumplimiento de sus fines esenciales, en algunos casos desarrollada por los particulares”. En este sentido, las veedurías pueden ejercer vigilancia también sobre los particulares que cumplan funciones públicas. A lo antes dicho la corte adiciona que “la gestión pública, comprende actividades de propuesta, selección, desarrollo y seguimiento de programas y de ejecutores de tales programas”

7) La Corte Constitucional no duda en reconocer a los menores el derecho a participar en la vigilancia de la gestión pública.

Al respecto la corte manifestó lo siguiente:

El interés por lograr una mejor administración, libre de corrupción y dirigida a cumplir con los cometidos constitucionales, no es exclusivo de los adultos. La construcción de un mejor país, la posibilidad de disfrutar de los beneficios del desarrollo y alcanzar condiciones de vida que permita el desarrollo pleno de las facultades y la personalidad de los menores, no son asuntos frente a los cuales los menores deban ser excluidos. La participación de los menores en la vigilancia de la gestión pública es una oportunidad para lograr la pronta inclusión de sus intereses en la gestión pública y la generación de un compromiso con lo público y la comprensión de la responsabilidad que les atañe en tanto que partes activas de la sociedad.



8) La ciudadanía tiene derecho a controlar a las veedurías y establecer, de manera cierta, quienes las integran.

La afirmación anterior fue el argumento que la corte empleó, para justificar que la información personal de quienes constituyen una veeduría, repose en registros públicos, tal como lo establece la norma.

9) No puede el legislador imponer una forma de organización determinada de veedurías a las comunidades indígenas.

Al respecto la corte afirma que serán ellas, las comunidades indígenas, de acuerdo a su cosmovisión, quienes determinen si constituyen o no veedurías, si al hacerlo, lo hacen o no, de manera democrática o si por el contrario acogen un sistema distinto que asegure, de manera compatible con sus propias costumbres, que la organización responda a los intereses de la comunidad en la vigilancia de la gestión pública.

10) La vigilancia a la gestión pública debe permitirse por regla general en cualquier momento.

Se realiza este comentario puesto que la norma prevé dos momentos para realizar control y estos son previa y posteriormente, la corte agrega a estos momentos que, de manera simultánea al proyecto o asunto que vigilar, también es viable.

11) Si bien puede resultar conveniente que exista cierta coordinación entre la actividad de las entidades públicas y las veedurías, lo cual, podría sostenerse, facilita las labores de vigilancia de la gestión pública, en el plano jurídico constitucional resulta inadmisibile.

La corte declaró en la sentencia que se estudia, la inconstitucionalidad del principio de coordinación, establecido en la Ley 850 de 2003. Al respecto esta corporación precisó lo siguiente:

(...) así como el Estado no puede estatizar la participación ciudadana, ésta no puede actuar ni demandar la sujeción de la actividad estatal a tales mecanismos pues, de lo contrario, la garantía en su favor se torna en un instrumento que le permite sustituir al Estado en sus funciones, desconociéndose así los mecanismos institucionales de desarrollo de los resultados de la democracia representativa. Así, como es garantía de independencia para las veedurías, la prohibición de estatización también opera en sentido contrario; esto es, como garantía de independencia de lo público.

12) La lista de funciones que establece la norma para las veedurías tiene carácter meramente enunciativo.

La corte declaró inexecutable, para hacer efectiva la premisa anterior, el termino *primordiales* que contemplaba la norma, la finalidad de ello para dejar más abierta la lista de funciones propias de las veedurías que establece la Ley 850 de 2003. No obstante, aclara que deben tenerse en cuenta los principios de prohibición de estatización, no sustitución de la democracia directa y representativa y no globalización de la actividad de control.

13) La función de las veedurías de vigilar que los procesos de contratación se realicen de acuerdo con los criterios legales vigentes debe interpretarse de una forma más amplia.

Al respecto la corte afirma que la expresión “proceso de contratación”, no puede entenderse como la etapa inicial de preparación y celebración del contrato, sino que comprende todas las etapas del contrato, hasta su culminación. En este sentido las veedurías tienen dentro de sus facultades vigilar el proceso total de contratación que incluye recursos de carácter público.

14) La asignación de la función de fiscalización a las veedurías ciudadanas es problemática porque a las veedurías como mecanismo de participación ciudadana, en función de su objeto y naturaleza, les corresponde como finalidad primordial la de vigilancia sobre lo público y no la de su control o fiscalización.

Esta afirmación es producto del análisis del literal d, del artículo contenido de las funciones meramente enunciativas de las veedurías en Colombia. Al respecto la corte complementa que:

(...) la función fiscalizadora que implica el control fiscal debe ser ejercida según los términos del artículo 267 de la Constitución, de manera privativa por la Contraloría General de la República y sólo de manera excepcional por empresas privadas que obtengan la autorización de la Contraloría General, previo concurso público de méritos y concepto del Consejo de Estado.

No obstante la anterior apreciación, la corte no declaro inexecutable el literal mencionado, puesto que, a parecer de esta corporación una interpretación sistemática de la Constitución permite concluir que las funciones de fiscalización, en la acepción de técnica de control fiscal, corresponde exclusivamente a determinadas autoridades públicas, mientras que fiscalización, como desarrollo del derecho de participación ciudadana, debe entenderse como la posibilidad de criticar y realizar señalamientos sobre el ejercicio de la gestión pública.

15) Así no este expresa, debe entenderse como función de las veedurías o facultad de las mismas, la de denunciar a los particulares que incurran en conductas contrarias a la ley o a los intereses de la ciudadanía.

La anterior apreciación se realiza al analizar el literal i, del artículo contenido de las funciones meramente enunciativas de las veedurías en Colombia, el mismo establece la función de denuncia solo sobre los funcionarios públicos. Sin embargo, dado el objetivo primordial de vigilar la gestión pública y, de esta manera, contribuir al cumplimiento de los cometidos constitucionales de tal gestión, la corte afirma que “tal restricción resulta irrazonable a la luz de las funciones de las veedurías y el propósito constitucional que persiguen”.

La anterior consideración llevo a declarar executable, condicionalmente, el literal aludido.

16) Ante la imposibilidad de determinar en qué casos las veedurías pueden o no intervenir por intermedio de apoderado en procesos judiciales, dicha atribución se declara inexecutable.

Dentro de los instrumentos de acción de las veedurías se ha previsto en el artículo 17 de la previamente estudiada Ley 850 de 2003, el de participación, por medio de apoderado, “ante los órganos, procesos y actuaciones judiciales, disciplinarias y fiscales que adelanten los organismos de control”. Esta facultad, tras numerosas críticas, finalmente fue declarada inconstitucional debido a que en aras de no romper con el equilibrio que, en cada caso proceso en particular, debe existir, “tal facultad ha de ser prevista para cada caso en particular, pues no en todos los eventos su participación resulta constitucionalmente admisible”, debido a la dificultad para determinar en qué casos puede o no participar la veeduría como parte en un proceso, la corte termina declarando inexecutable el aparte citado.

17) El derecho a obtener asesoría y asistencia técnica de las entidades de control, cuando la veeduría lo estime necesario, impone cargas a los entes de control inadmisibles.

Al estudiar el artículo de la Ley 850 de 2003 sobre los derechos de las veedurías, la Corte encuentra que los organismos de control son entidades de orden constitucional, cuyas funciones se encuentran claramente definidas en la Carta Política. Si bien el legislador cuenta con la competencia para establecer otras funciones, éstas deben corresponder a funciones que se desprendan de las constitucionales, en este sentido la obligación de asistir o asesorar a organismos privados como las veedurías, no es admisible. La corte agrega al respecto que el legislador, podría autorizar a los entes de control para brindar dicha asesoría y asistencia a las veedurías, pero en ningún caso puede ser estatuirlos como una obligación, cosa que acontece al consagrarlo como derecho.

18) En el caso de los contenidos normativos del artículo 19 de la ley estudiada, en el que se consagran algunos deberes de las veedurías ciudadanas, la Corte encuentra varios problemas de constitucionalidad, en particular teniendo en cuenta la inspiración privada y el carácter autónomo de esas organizaciones.

Al respecto la corte realizó las siguientes consideraciones:

- A. A toda veeduría le son exigibles ciertos deberes constitucionales y legales, y en primer lugar le es aplicable el principio básico de toda sociedad civil, recogido en el artículo 95 de la Carta, de “respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios.”
- B. A pesar de que la Corte reconoce la posibilidad de imponer deberes a las veedurías ciudadanas debe respetarse la naturaleza privada y libre de las mismas.

Al respecto de la anterior afirmación la corte, en la sentencia en comento, ha manifestado que:

(...) dicha imposición deberá, por un lado, respetar criterios estrictos de razonabilidad y proporcionalidad como quiera que se trata de la regulación de un mecanismo de participación de la ciudadanía o de la sociedad, y por otro lado deberá estar en consonancia con la especial naturaleza y el particular objeto de las veedurías ciudadanas.

En concordancia con lo anterior, el Legislador debe garantizar unas condiciones mínimas que faciliten el ejercicio del derecho de participación ciudadana por intermedio de las veedurías a lo cual no puede imponer deberes y obligaciones que hagan engorroso su ejercicio.

- C. El deber de rendir informes anuales al congreso de la república, resulta inapropiado para la finalidad de las veedurías ciudadanas en Colombia.

A propósito, la corte manifestó que este deber desconoce la autonomía de las veedurías y olvida que el congreso de la república también puede ser objeto de

control social. En mérito de lo anterior, declara la inconstitucionalidad del aludido “deber”.

19) Existen impedimentos, requisitos y prohibiciones a los veedores que no resultan constitucionales.

Al respecto, la corte hace alusión a la exigencia de que para ser veedor se requiere saber leer y escribir, lo cual, a su parecer, resulta inconstitucional teniendo en cuenta que en algunas labores de vigilancia y control tener esta habilidad no resulta indispensable, limita la participación ciudadana y ademas desconoce que Colombia es un Estado con pluralidad de etnias y culturas, donde muchas de ellas no tienen una cosmovisión a partir de la escritura.

- Sentencia C-872 de 2003

En esta sentencia, donde se abordan temas relacionados con la información y la publicidad de la misma, se hace referencia al derecho de los ciudadanos a acceder a la misma. Al respecto, la Corte, apelando al fortalecimiento de la democracia, afirma lo siguiente:

(...) El fortalecimiento de una democracia constitucional guarda una estrecha relación con la garantía del derecho de todas las personas a acceder a los documentos públicos, salvo los casos que establezca la ley. La publicidad de la información permite que la persona pueda controlar la gestión pública, en sus diversos órdenes: presupuestal, grado de avance en los objetivos planteados, planes del Estado para mejorar las condiciones de vida de la sociedad, entre otros. En tal sentido, el control efectivo de los ciudadanos sobre las acciones públicas requiere no sólo una abstención por parte del Estado de censurar la información, sino que demanda una acción positiva consistente en proporcionarle a los individuos los medios para que accedan a los archivos y documentos en los cuales se plasma, día a día, la actividad estatal

Vemos que el acceso a la información se convierte en algo indispensable para poder ejercer de manera eficiente el control de la gestión pública.

- Sentencia T-690 de 2007

En esta sentencia se tratan, entre otros asuntos, los referentes a el campo de acción de las veedurías ciudadanas, sobre ello se establece que las veedurías pueden llegar a obtener documentos que, por medio del derecho de petición, una persona, individualmente considerada, no hubiese podido obtener.

Al respecto la Corte manifiesta que:

La ley no sólo fue clara y explícita en reconocer a las veedurías ciudadanas la posibilidad de ejercer el derecho de petición, sino que además se refirió de manera directa a algunos de los objetos específicos que a través del ejercicio de este derecho podrán buscarse. A partir de lo anterior puede incluso afirmarse que, en razón al importante propósito que anima a las veedurías ciudadanas, el derecho de petición que la ley les reconoce tiene un mayor alcance que el de las personas particulares, con lo que aquéllas podrían llegar a obtener información y/o documentos que las personas individualmente consideradas no estarían en capacidad de lograr.

No obstante lo anterior, la Corte agrega que la calidad de veedor, en estos casos, debe demostrarse para poder acceder a la información objeto de solicitud. En relación con lo anterior afirma que “Es necesario indicar que el hecho de que el solicitante no hubiera acreditado en la forma debida la constitución y funcionamiento de la Veeduría, tiene consecuencias sobre la viabilidad de sus pretensiones”.

De lo anterior se desprende que, uno de los elementos a considerar dentro del análisis de razonabilidad de lo pedido mediante un derecho de petición, resulta ser la calidad del peticionario; si el peticionario actúa en su nombre, como particular, o como promotor o representante de una veeduría ciudadana, será

relevante para determinar si su petición será contestada favorable o desfavorablemente, o más bien, será relevante para determinar la profundidad de la respuesta que se brinde.

- Sentencia C- 1191 de 2008

En esta sentencia se plantea una inquietud en torno a la condición en la que actúan las veedurías ciudadanas, todo ello en virtud de una norma (Decreto 1421 de 1993) que las equipara, en algunos casos, a entes de control.

Al respecto el demandante alega que considerar a las veedurías como tal, contradice el texto constitucional, puesto que esta condición (la de ente de control) solo es dable, a su parecer, al Ministerio Público y a la Procuraduría General de la Nación.

El demandante alega además que:

(...) según las funciones adscritas a la veeduría distrital por las normas acusadas, no le está permitido ni siquiera accionar conforme a la facultad legal de la Personería Distrital o Contraloría Distrital en lo fiscal, en consecuencia, es incomprensible que el legislador haya pretendido otorgarle el rango horizontal o del mismo nivel que la Constitución le confiere a la Contraloría General de la República y al Ministerio Público o Procuraduría General de la Nación.

Si bien la Corte Constitucional se declara inhibida para pronunciarse al respecto, debido a que la competencia para ello correspondía al Consejo de Estado, en esta sentencia se plantea un punto interesante de debate que en algún momento debería ser abordado bien sea por esta corporación o por el Consejo de Estado.

- Sentencia C-616 de 2008



En esta sentencia se evalúa la constitucionalidad de un Proyecto de Ley que buscaba crear una figura u organismo denominado *Consejo de Juventudes*. Estos, al igual que las veedurías ciudadanas, aunque en menor medida, tenían dentro de sus funciones la vigilancia y control de la administración pública.

En este caso la Corte Constitucional estudió si, al igual que como resolvió en la precitada sentencia C-1338 de 2000, la materia que buscaba regular el aludido proyecto correspondía o no a los asuntos con reserva de ley estatutaria, a lo cual concluye lo siguiente:

Se concluye así que, si un proyecto de ley pretende regular de manera integral un mecanismo de participación ciudadana, la reserva de ley estatutaria se predica respecto de toda su normatividad. Ahora bien, el Proyecto de Ley objetado contiene una regulación integral de los consejos de la juventud, los cuales como antes se dijo son concebidos como un mecanismo de participación ciudadana, por lo tanto, la reserva de ley estatutaria se predica respecto de la totalidad del cuerpo normativo.

Por las razones anteriormente consignadas el proyecto de ley fue declarado inexecutable debido a que al haber sido tramitado como ley ordinaria se infringió la reserva de ley estatutaria señalada en el literal D) del artículo 152 constitucional.

- Auto 194 de 2008

Este auto se trae a colación puesto que resalta el requerimiento de acreditar la calidad de veedor cuando se actúa como tal. Al respecto afirma que “la misma Ley 850 de 2003 exige, como requisito para el ejercicio de los derechos atribuidos a las veedurías ciudadanas, la debida acreditación sobre la existencia, finalidades y representación legal de la correspondiente agrupación”

Esta omisión, tal como se presenta en el caso que se estudia en el auto, dio lugar incluso a una inclinación desfavorable a los intereses del peticionario.

- Sentencia T-511 de 2010

En esta sentencia se realizan precisiones sobre el derecho al acceso de la información en el sentido de que este derecho facilita el ejercicio del control ciudadano. Al respecto la Corte ha manifestado que:

DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA-Naturaleza, contenido y alcance.

Igualmente ha puesto de relieve los vínculos existentes entre el derecho de acceso a la información y los principios de transparencia y publicidad que deben caracterizar la actuación de los poderes públicos en un Estado de Derecho ya que contribuye al control ciudadano sobre las agencias estatales al obligarlas a explicar públicamente las decisiones adoptadas y el uso que le han dado al poder y a los recursos públicos, se convierte por lo tanto en un instrumento para combatir la corrupción y para hacer efectivo el principio de legalidad, entendido como el sometimiento de los servidores públicos a los fines y procedimientos que les impone el derecho (...)

De igual forma y ampliando un poco las consideraciones sobre el asunto, esta corporación precisa que “existe una obligación estatal de producir información sobre su gestión necesaria para permitir el control ciudadano, al igual que de mantener la información disponible y en buen estado para que pueda ser consultada” y que durante el periodo de reserva a la información, la misma debe ser custodiada de forma tal que posteriormente pueda ser pública y debido a que “la pérdida o deterioro de los documentos en los que reposa esta información puede dar lugar a graves sanciones disciplinarias e incluso penales”; las entidades que custodian la información, incluyendo en ellas a los organismos de control, deben asegurarse que dicha información se encuentre adecuadamente protegida.

- Sentencia T-146 de 2012

En esta sentencia se abordan, entre otros asuntos, el alcance del derecho de petición y la facultad de las veedurías ciudadanas de emplear este mecanismo para acceder a información de interés.

Al respecto de la importancia y la misión de la veeduría ciudadana y su relación con la democracia participativa, la corte afirma que:

Las veedurías ciudadanas constituyen una institución que materializa la democracia participativa consagrada en la Constitución Política. Las veedurías ciudadanas tienen como misión verificar que se obedezcan y ejecuten las disposiciones vigentes, controlar a los funcionarios y trabajadores distritales para que cumplan sus deberes, y solicitar a las autoridades competentes la adopción de las medidas necesarias para subsanar las irregularidades y deficiencias administrativas que detecte.

Seguidamente la Corte aborda la facultad de las Veedurías Ciudadanas para presentar derechos de petición, al respecto afirma que no obstante detentar este derecho, el mismo se encuentra limitado en algunas ocasiones. En relación con lo dicho esta corporación ha manifestado que:

Aunque se reconoce a las veedurías el derecho de petición como herramienta fundamental para ejercer sus funciones, éste no es un derecho absoluto, pues su ejercicio está sujeto a las normas que limitan la divulgación de documentos e información, declarándolos reservados.

Además, el hecho de que deban someterse a la regulación propia de este mecanismo de participación, también impone límites al derecho de las veedurías de implementarlo.

- Sentencia C-150 de 2015

En esta sentencia se estudia la constitucionalidad de la abordada previamente, Ley 1757 de 2015, cuando aún era un proyecto de ley. En ella, al momento de hablar de participación ciudadana se apela a algunos deberes del Estado, dentro de los que se pueden mencionar el de abstenerse de adoptar medidas que impidan el libre ejercicio de la participación por parte de ciudadanos y organizaciones sociales, otros deberes que menciona son los de adoptar medidas que eviten que las autoridades públicas o los particulares interfieran el libre ejercicio de las facultades en cuyo ejercicio se manifiesta la participación y el de implementar medidas que procuren optimizar el desarrollo de las diversas formas de participación y eviten retroceder injustificadamente en los niveles de protección ya alcanzados.

Otro aporte de la Corte en esta sentencia consiste en la conceptualización sobre las formas de participación ciudadana. Al respecto, de una forma acertada, sintetiza las diferentes maneras de participación que ha reconocido la Constitución, para este efecto enlista 7 puntos.

En primer lugar, manifiesta la Corte,

(...) la participación se manifiesta en la posibilidad que tienen todos los individuos, así como las minorías de oponerse a las determinaciones de las mayorías cuando tales decisiones tengan la aptitud de afectar los derechos que constitucionalmente les han sido reconocidos y que les permiten expresar su individualidad. De otra forma dicho se trata de la protección de un ámbito de libre configuración personal, inmune a cualquier injerencia injustificada y que permite a las personas tomar decisiones individualmente o en familia.

En segundo lugar y después de mencionar todas las normas que soportan lo anterior, la corte afirma que la Carta Política reconoce la participación de comunidades étnicas en los procesos de adopción de medidas que puedan afectar directamente sus formas de vida. Seguidamente, manifiesta que la Constitución prevé diversas formas de participación social mediante la habilitación para que las personas constituyan organizaciones que gestionen sus intereses o los

representen en diferentes instancias, al respecto menciona, entre otras figuras los colegios profesionales, las organizaciones sindicales y gremiales, las organizaciones de consumidores y usuarios, los partidos políticos, etc.

En cuarto lugar, la Corte reconoce la participación en entidades públicas o en el ejercicio de funciones públicas, al respecto apela a situaciones en las que los particulares participan activamente de la gestión del Estado. En quinto lugar, la Corte encuentra que la Constitución fija como una forma de participación el ejercicio de las acciones diversas para el control de las actividades a cargo del Estado o para la efectividad de los derechos colectivos. En ese marco menciona al derecho de petición, a la acción de cumplimiento, la acción popular, la solicitud de aplicación de sanciones penales o disciplinarias y la acción pública de inconstitucionalidad, entre otras. En sexto lugar, la corte encuentra la representación en los órganos correspondientes, como otra forma de participación y finalmente, en séptimo lugar, menciona “un régimen que regula las formas de participación directa de los ciudadanos en desarrollo de los mecanismos que, según el artículo 103 de la Constitución, puede desplegar el pueblo en ejercicio de su soberanía”. En este sentido la corte hace alusión al voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato.

Ya centrándonos más en el aporte de esta sentencia al nuestro objeto de estudio, que son las veedurías ciudadanas, que siguiendo lo anterior podrían clasificarse dentro del punto tercero, la Corte afirma que estos mecanismos de control social de la gestión pública se inspiran en dos grandes principios: el democrático, que irradia todo el ordenamiento constitucional, incluidos obviamente los mecanismos de participación ciudadana y por otro lado, el principio de autonomía, no sólo en virtud de su origen privado, sino como condición para el ejercicio libre de la vigilancia ciudadana sobre la gestión pública.

## **2.2 REFLEXIONES PRELIMINARES**

Tal como se puede observar, tras el ejercicio llevado a cabo en este capítulo, mediante el cual se extrajeron las apreciaciones más relevantes que al respecto de las veedurías ciudadanas en Colombia ha realizado la Corte Constitucional en sentencias de constitucionalidad y de tutela, estos instrumentos de participación resultan indispensables para el control de la gestión pública y la inclusión del ciudadano en la vida política.

Algunas conclusiones que se pueden extraer del estudio realizado, son las siguientes:

- A. Si bien la función de las veedurías no llega hasta la imposición de sanciones de tipo disciplinario. Las recomendaciones y solicitudes que realice, pueden dar lugar al inicio de un proceso de esta naturaleza.
- B. El derecho de participación y control ciudadano, subsiste independientemente de la existencia de una figura jurídica como las veedurías, puesto que tiene arraigo constitucional. No obstante, la existencia de la figura da mayor claridad y alcance a dicho derecho.
- C. El objeto sobre el cual recae el ejercicio de las veedurías, vale decir, la gestión pública, debe comprenderse en una perspectiva amplia que involucra no sólo la prestación de un servicio público, o de una función pública, sino también toda actividad del Estado encaminada al cumplimiento de sus fines esenciales, que en algunos casos puede estar ejecutándose por intermedio de particulares.

- D. El derecho de control de la gestión pública y por tanto el de pertenecer a instituciones como las veedurías ciudadanas, es propio de todo ciudadano sin importar sus condiciones, raza, sexo, etc. En este sentido es posible que un menor participe activamente de estos mecanismos e incluso que una persona con la carencia de la habilidad de lectoescritura, pueda fungir como veedor.
- E. El campo de acción de las veedurías ciudadanas, es en ocasiones más amplio que el de una persona individualmente considerada. Por medio del derecho de petición, por ejemplo, una veeduría puede acceder a mayor información que un individuo particular.
- F. El deber de rendir informes anuales al congreso de la república, resulta inapropiado para la finalidad de las veedurías.

Teniendo un panorama bastante amplio de las veedurías ciudadanas en Colombia, en virtud de lo desarrollado en los dos primeros capítulos de esta investigación, en el capítulo siguiente se procederá a indagar sobre si existe o no un equivalente de las mismas en otros países, para el efecto se han elegido como objeto de análisis los casos de Ecuador, México y Bolivia.

### **CAPÍTULO III**

#### **EL CONTROL DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN DERECHO COMPARADO: LOS CASOS DE ECUADOR, MÉXICO Y BOLIVIA.**

En el primer capítulo se pudo observar cómo, la Constitución de 1991, impulsó en Colombia el control ciudadano de la gestión pública y en términos generales la participación de la comunidad en las decisiones del Estado, de igual forma se pudo evidenciar como este movimiento dio origen a las hoy operantes Veedurías Ciudadanas.

En el segundo capítulo por su parte, se pudieron extraer los aportes que al conocimiento de estas figuras ha realizado la Corte Constitucional mediante pronunciamientos varios en sentencias de constitucionalidad y de tutela. Con ello se logró tener un panorama bastante amplio de la forma en la que son concebidas y operan las veedurías en Colombia.

En el presente capítulo se detallará cómo se lleva a cabo esta práctica, la de control ciudadano de la gestión pública, en otros países. Para dicho fin se han escogido, como objetos de estudio, los casos de Ecuador, México y Bolivia.

La utilidad de este ejercicio, radica, entre otras cosas, en que utilizando el método comparativo se pueden estudiar con mayor detalle los defectos y aciertos legislativos en el ámbito nacional. Mediante el método de análisis de derecho comparado, se podrá realizar un mejor acercamiento a nuestra normatividad y por ello se podrán extraer, con mayor facilidad, los inconvenientes, falencias y principales retos que puedan presentar las veedurías en Colombia, tema último que será objeto de mayor detenimiento, en el cuarto y último capítulo de la presente investigación.



Así las cosas, el presente estará compuesto por cuatro subtítulos, el primero de ellos se dedicará a profundizar cómo se lleva a cabo el control de la gestión pública en Ecuador, el segundo hará lo propio para el caso de México, el tercero para Bolivia y el cuarto se dedicará a comparar los hallazgos encontrados, con la realidad colombiana.

### **3.1 CONTROL CIUDADANO DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN ECUADOR**

Sobre la participación ciudadana en Ecuador vale decir que si bien tiene sus orígenes en la Constitución Política de 1998, “es en la Constitución Ecuatoriana del 2008 que se establece de forma sólida la base jurídica para impulsar los diferentes mecanismos de “Participación Ciudadana y Control Social”<sup>18</sup>.

La constitución de 2008 ecuatoriana crea diversos mecanismos de participación dentro de los cuales se pueden mencionar además de las veedurías, los observatorios y las defensorías ciudadanas.

Dentro de las leyes más importantes en la materia se pueden mencionar, entre otras la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y su Registro Oficial de Complemento.

---

<sup>18</sup> CARRERA, Frank. La Participación Ciudadana y Control Social en Ecuador. En Uniandes Episteme: Revista de Ciencia, Tecnología e Innovación, 2015. vol. 2, no. 1.

3.1.1 Sustento Jurídico. Como sustento jurídico de las diversas formas de control ciudadano ecuatorianas tenemos la constitución, la antes mencionada Ley Orgánica de Participación Ciudadana y su Registro Oficial de Complemento, principalmente.

De manera secundaria se pueden mencionar el reglamento general de veedurías, el reglamento de fondos concursables, los relativos a comités ciudadanos de selección, entre varios otros.

- Constitución Política de 2008

El primer artículo de la Constitución Ecuatoriana que se trae a colación es el 61 numerales 2 y 5. Los mismos establecen como derechos de las ecuatorianas y ecuatorianos participar en los asuntos de interés público y Fiscalizar los actos del poder público.

Más adelante el artículo 95 estipula que las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. Así mismo establece que la participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.

Por su parte el artículo 100 constitucional establece la obligación de que en todos los niveles de gobierno se conformen instancias de participación integradas por, entre otros miembros, representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno. Al respecto establece que la participación en estas instancias se ejercerá para:

1. Elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía.
2. Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo.
3. Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos.
4. Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social.
5. Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación.

Así mismo estipula que para el ejercicio de dichas instancias de participación “se organizarán audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía”<sup>19</sup>.

Los artículos 207 y 208 constitucionales crean un organismo llamado Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, cuyo objeto es promover e incentivar el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana, impulsar y establecer mecanismos de control social en los asuntos de interés público, y designar a las autoridades que le corresponda de acuerdo con la Constitución y la ley.

Dentro de las funciones específicas de este organismo se pueden mencionar, entre varias otras, promover la participación ciudadana, estimular procesos de deliberación pública y propiciar la formación en ciudadanía, valores, transparencia y lucha contra la corrupción, establecer mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, y coadyuvar procesos de veeduría ciudadana y control social.

- Ley Orgánica de Participación Ciudadana

Esta ley, tal como reza su artículo primero tiene como objeto

---

<sup>19</sup> Artículo 100. En: ECUADOR. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Ecuador, 2008

(...) propiciar, fomentar y garantizar el ejercicio de los derechos de participación de las ciudadanas y los ciudadanos, colectivos, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, y demás formas de organización lícitas, de manera protagónica, en la toma de decisiones que corresponda, la organización colectiva autónoma y la vigencia de las formas de gestión pública con el concurso de la ciudadanía; instituir instancias, mecanismos, instrumentos y procedimientos de deliberación pública entre el Estado, en sus diferentes niveles de gobierno, y la sociedad, para el seguimiento de las políticas públicas y la prestación de servicios públicos; fortalecer el poder ciudadano y sus formas de expresión; y, sentar las bases para el funcionamiento de la democracia participativa, así como, de las iniciativas de rendición de cuentas y control social<sup>20</sup>.

Da soporte, entre otros mecanismos, a la iniciativa popular normativa, la consulta popular, la objeción presidencial, la reforma constitucional por iniciativa popular, la revocatoria del mandato, las audiencias públicas, cabildo popular, veedurías, observatorios y consejos consultivos.

Sobre el control social de la gestión pública, esta ley estipula que las ciudadanas y los ciudadanos, en forma individual o colectiva, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, y demás formas lícitas de organización, “podrán realizar procesos de veedurías, observatorios y otros mecanismos de control social a la actuación de los órganos y autoridades de todas las funciones del Estado y los diferentes niveles de gobierno, conforme lo señala la Constitución”<sup>21</sup>.

Sobre las veedurías de manera particular, esta ley establece que

(...) son modalidades de control social de la gestión de lo público y de seguimiento de las actividades de dignidades electas y designadas por la ciudadanía y las organizaciones sociales, aquellas que les permiten conocer, informarse, monitorear, opinar, presentar observaciones y pedir la rendición de cuentas de las servidoras y los servidores de las instituciones públicas<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> Artículo 1 En: ECUADOR. ASAMBLEA NACIONAL. Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2009

<sup>21</sup> Artículo 46, *Ibíd.*

<sup>22</sup> Artículo 84, *Ibíd.*

Estas figuras además, podrán ejercer sus atribuciones sobre toda la actividad de cualquiera de las funciones del Estado, salvo en aquellas cuya publicidad esté limitada por mandato constitucional o legal<sup>23</sup> y el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social las reglamentará y garantizará su autonomía, así como, el respeto estricto al derecho de la ciudadanía al control social<sup>24</sup>.

La Ley Orgánica de Participación Ciudadana establece que la participación ciudadana será fomentada en “todos los niveles de gobierno, mediante la asignación de fondos concursables, becas educativas, créditos y otros, a fin de que, las organizaciones sociales realicen proyectos y procesos tendientes a formar a la ciudadanía en temas relacionados con derechos y deberes”<sup>25</sup>.

- Reglamento General de Veedurías

Este reglamento, también denominado Resolución No. 014-015-2010-CPCCS o Suplemento del Registro Oficial No 226 del jueves 1 de Julio de 2010, tal como dice su artículo primero, tiene por objeto “regular la conformación, atribuciones, competencias y funcionamiento de las veedurías ciudadanas, como mecanismos para garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos a participar en los asuntos de interés público, y llevar adelante actividades de control social”.

En él se define a las veedurías ciudadanas como:

(...) mecanismos de seguimiento, vigilancia, fiscalización y control social de la gestión pública, de las personas naturales o jurídicas de derecho privado que manejen fondos públicos, presten servicios públicos o desarrollen actividades de interés público, con el objeto de conocer, informarse, monitorear, opinar, presentar observaciones, previo, durante o posterior a su ejecución, así como exigir rendición de cuentas y contribuir al mejoramiento de la administración de lo público<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> Artículo 84, *Ibíd.*

<sup>24</sup> Artículo 86, *Ibíd.*

<sup>25</sup> Artículo 1. En: ECUADOR. CONSEJO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL. Reglamento General de Veedurías, 2010

<sup>26</sup> Artículo 5, *Ibíd.*

Se establece de igual forma que las veedurías no constituyen órganos ni dependencias del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, abordado previamente en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, como tampoco de otras entidades del Estado. Por tanto, dice la norma, “no existe relación de dependencia laboral entre el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social u otro órgano del Estado y los miembros de las veedurías ciudadanas. El ejercicio de la veeduría tiene carácter cívico, voluntario y proactivo”<sup>27</sup>.

Las veedurías ciudadanas, según indica el reglamento en comento, podrán adoptar formas y modalidades diferentes, de acuerdo con la función del Estado, el nivel de gobierno y el ámbito y objeto sobre el cual ejerzan su derecho al control social. El accionar de las veedurías además de ser objetivo e imparcial; debe ser de carácter temporal. Al respecto de esto último el reglamento establece que:

La duración de una veeduría ciudadana será establecida en su plan de trabajo y dependerá del objeto, ámbito y nivel de complejidad de la misma. El plazo será contado a partir de la fecha de entrega de credenciales a las/los veedores/as.

Dicho plazo podrá ampliarse a petición debidamente justificada del coordinador de la veeduría, realizada ante la Dirección Nacional de Control Social por un tiempo no mayor al establecido inicialmente y por una sola vez<sup>28</sup>

La conformación de las veedurías o su surgimiento puede darse por dos vías, la primera es la iniciativa popular y la segunda por disposición del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Cuando surge por iniciativa popular debe seguir los pasos siguientes:

---

<sup>27</sup> Artículo 5. *Ibíd.*

<sup>28</sup> Artículo 6. *Ibíd.*

- A. Inscripción. - Los/las ciudadanos/as llenarán el formulario de inscripción elaborado para el efecto.
- B. Difusión. - El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social difundirá la conformación de la veeduría.
- C. Registro. - La Dirección Nacional de Control Social, dentro del término de cinco días, verificará el cumplimiento de los requisitos determinados en el formulario y procederá a registrarla para que pueda realizar el monitoreo, seguimiento y evaluación respectivos;
- D. Capacitación. - Los/las veedores/as recibirán capacitación e información de acuerdo al objeto de la veeduría.
- E. Acreditación. - El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social a través de la Dirección Nacional de Control Social procederá a la entrega de credenciales a las y los veedores ciudadanos, una vez concluida la capacitación.

Por su parte las de creación del Consejo deberán cumplir con los pasos de convocatoria, inscripción y conformación<sup>29</sup>.

Los veedores, además, deberán presentar informes cuando así sea requerido, teniendo estricto control de su actividad<sup>30</sup>.

- Reglamento de Incentivos a Iniciativas a través de Fondos Concursables

---

<sup>29</sup> Artículo 8. *Ibíd.*

<sup>30</sup> Artículo 13, *Ibíd.*

Denominado también Resolución del Consejo de Participación Ciudadana 5 Registro Oficial 230 del 22 de abril de 2014. Tal como se consignó previamente al momento de desarrollar el contenido de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, la participación ciudadana en Ecuador es incentivada mediante becas, fondos concursables y otros métodos. Este reglamento establece los lineamientos para ello.

- Reglamento de Denuncias Consejo de Participación Ciudadana

Este reglamento o Resolución del Consejo de Participación Ciudadana No. 22, Registro Oficial 673 del 20 de enero de 2016, tiene por objeto regular el proceso de gestión de los pedidos y denuncias que presenten la ciudadanía ecuatoriana. Dentro de las personas que pueden presentar denuncias se encuentran las veedurías, del informe que presentan las mismas al Consejo de Participación Ciudadana, puede resultar material para iniciar investigaciones.<sup>31</sup>

- Reglamento para la custodia y manejo de la información reservada

Este reglamento o Resolución 005-079-2011-CPCCS, regula “el procesamiento, custodia y la reserva de la información contenida en las denuncias que presente la ciudadanía en forma individual o colectiva, así como de la documentación que produzca el Consejo de Participación Ciudadana acerca de las denuncias”<sup>32</sup>

En este sentido, o mejor, para cumplir con el objetivo propuesto, este reglamento declara el carácter de reservada a “toda la información ingresada al Consejo de Participación Ciudadana, para fines de investigación en materia de denuncias, sobre actos u omisiones que afectan a la participación ciudadana, generen

---

<sup>31</sup> Artículo 6. En: ECUADOR. CONSEJO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL. • Reglamento de Denuncias Consejo de Participación Ciudadana.

<sup>32</sup>. Artículo 4 En: ECUADOR. CONSEJO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL. Reglamento para la custodia y manejo de la información reservada, 2012



corrupción en el sector público así como en instituciones privadas que manejan fondos públicos.”<sup>33</sup>

### **3.2 CONTROL CIUDADANO DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN MÉXICO**

Tal como se expresa en la investigación titulada *Contraloría Social: un derecho de la Sociedad Civil*, desarrollada con apoyo de la USAID, la International Center for Not-for-Profit Law y otros organismos internacionales para el desarrollo social, la primacía de los derechos constitucionales a “la información, de petición y de participación de diversos sectores de la sociedad en la planeación democrática del desarrollo nacional consagrados en la Constitución” dan sustento y por ello permiten el surgimiento de figuras como las Contralorías Sociales en los Estados Unidos de México. Estas figuras, de manera semejante a las ya abordadas veedurías ciudadanas en Colombia y Ecuador, son una herramienta “de interacción entre gobierno y sociedad a fin que la sociedad participe en la definición de las políticas públicas y le dé seguimiento al avance de los programas”<sup>34</sup>. Este tipo de iniciativas, tal como se verá adelante al abordar la normatividad que las desarrolla, han tenido fuerza sobre todo a partir del año 2000. Con lo que se puede afirmar que, desde entonces, el control de la gestión pública por parte de los ciudadanos, ha cobrado fuerza en la realidad mexicana.

---

<sup>33</sup> Artículo 8, *Ibíd.*

<sup>34</sup> DE LA ROSA, Martín. *La contraloría social: Un derecho de la sociedad civil en México*. USAID. México D.F: 2008

3.2.1 Sustento Jurídico. Dentro de las normas que le dan soporte, no solo a las Contralorías Sociales antes mencionadas, sino en términos generales a los mecanismos de participación y control ciudadano en México podemos encontrar a la Constitución Política que hoy los rige, la Ley federal de fomento a las actividades realizadas por organizaciones de la sociedad civil, la Ley general de desarrollo social y su reglamento, entre otros.

A diferencia de los demás países que se abordan en este capítulo, con México resulta un poco más complejo el ejercicio puesto que por su organización política, las normas varían dependiendo el Estado federado de que se trate. Por lo anterior, dentro de lo posible, las normas a las que en este aparte se haga referencia, serán de aplicación nacional.

- Constitución Política Mexicana

El artículo 6 constitucional establece que “(...) Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión (...)”. Este derecho está directamente relacionado con la participación ciudadana y el control social, puesto que acceder a la información es prerequisite para realizar vigilancia.

Por su parte y con una utilidad similar a la mencionada para el derecho a acceder a la información, el artículo 8 constitucional estipula que “(...) Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición (...)”.

Validando la figura de la contraloría social el artículo 9 de la constitución mexicana dicta que “No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar”.

En materia de participación ciudadana el artículo 26 constitucional mexicano en tres literales establece lo siguiente:

- A. Se estipula que el Estado deberá organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional. El cual estará nutrido por las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo.
- B. El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales.
- C. El Estado contará con un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, a cargo de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, así como de emitir recomendaciones en los términos que disponga la ley, la cual establecerá las formas de coordinación del órgano con las autoridades federales, locales y municipales para el ejercicio de sus funciones.

Por su parte en el artículo 113 se crea el Sistema Nacional Anticorrupción. Este es definido como “la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos”, donde confluyen miembros de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana. Este último integrado por “cinco ciudadanos que se

hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción”.

Este sistema tiene como funciones el “diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los genera (...) el establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos (...) la elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia (...) [la emisión de] recomendaciones no vinculantes a las autoridades, con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno”<sup>35</sup>, entre otras

- Ley federal de fomento a las actividades realizadas por organizaciones de la sociedad civil

Esta ley, que tiene por objeto, fomentar las actividades que realizan las organizaciones de la sociedad civil, prevé dentro de las facultades o derechos de las organizaciones civiles: Participar, conforme a la Ley de Planeación y demás disposiciones jurídicas aplicables, como instancias de participación y consulta; Integrarse a los órganos de participación y consulta instaurados por la Administración Pública Federal; Participar en los mecanismos de contraloría social que establezcan u operen dependencia y entidades, de conformidad con la normatividad jurídica y administrativa aplicable y Participar, en los términos que establezcan las disposiciones jurídicas aplicables, en la planeación, ejecución y

---

<sup>35</sup> Artículo 9. En: MEXICO. CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Ley General Del Sistema Nacional Anticorrupción. Por el que se expide la ley general del sistema nacional anticorrupción; la ley general de responsabilidades administrativas, y la ley orgánica del tribunal federal de justicia administrativa. Diario Oficial de la Federación:2016

seguimiento de las políticas, programas, proyectos y procesos que realicen las dependencias y entidades, en relación con la gestión pública.

- Ley general de desarrollo social o Nueva Ley DOF 20-01-2004

Esta Ley tiene, entre otros propósitos, “Establecer mecanismos de evaluación y seguimiento de los programas y acciones de la Política Nacional de Desarrollo Social”<sup>36</sup>. Estipula la participación social como principio y lo define como el “derecho de las personas y organizaciones a intervenir e integrarse, individual o colectivamente en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones del desarrollo social.”<sup>37</sup> Reconoce a la Contraloría Social “como el mecanismo de los beneficiarios, de manera organizada, para verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social”<sup>38</sup>, cuyas funciones son:

- I. Solicitar la información a las autoridades federales, estatales y municipales responsables de los programas de desarrollo social que considere necesaria para el desempeño de sus funciones;
- II. Vigilar el ejercicio de los recursos públicos y la aplicación de los programas de desarrollo social conforme a la Ley y a las reglas de operación;
- III. Emitir informes sobre el desempeño de los programas y ejecución de los recursos públicos;
- IV. Atender e investigar las quejas y denuncias presentadas sobre la aplicación y ejecución de los programas, y
- V. Presentar ante la autoridad competente las quejas y denuncias que puedan dar lugar al finamiento de responsabilidades administrativas, civiles o penales relacionadas con los programas sociales.<sup>39</sup>

- Reglamento de la ley general de desarrollo social.

Este reglamento desarrolla la ley presentada anteriormente. Los artículos más relevantes para el asunto de las contralorías sociales van desde el 67 hasta el 74. En ellos se establecen, entre otros asuntos los siguientes:

---

<sup>36</sup> Artículo 1. En: MEXICO. CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Ley General De Desarrollo Social. Diario Oficial de la Federación:2004

<sup>37</sup> Artículo 3. Ibid.

<sup>38</sup> Artículo 69. Ibid.

<sup>39</sup> Artículo 71. Ibid.

- A. El Gobierno impulsará la creación de contralorías sociales, con el fin de verificar la adecuada ejecución de los programas de desarrollo social, la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los mismos y el cumplimiento de las metas.
- B. Las reglas de operación de los programas de desarrollo social deberán prever mecanismos de contraloría social y los requisitos para su conformación, para asegurar que los beneficiarios hagan uso de esta práctica de transparencia y rendición de cuentas.
- C. El Gobierno Federal, en pro de lo anterior, difundirá sus esquemas de contraloría social y proporcionará a los beneficiarios la asesoría y colaboración necesarias para su integración y funcionamiento.
- D. Las contralorías sociales son independientes, pertenecer a ellos es voluntario y honorífico, tienen a su cargo el programa objeto de verificación, seguimiento y vigilancia, en este sentido sus tareas deben ser ajenas a cualquier partido u organización política.
- E. Las contralorías sociales deberán registrarse ante la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal que tenga a su cargo el programa de desarrollo social
- F. Las contralorías sociales emitirán informes anuales respecto de la vigilancia en la ejecución de los programas de desarrollo social y en el ejercicio y aplicación de los recursos federales asignados a los mismos, así como de la verificación en el cumplimiento de las metas, los cuales se presentarán ante las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes

G. Las funciones de contraloría social en ningún caso sustituirán las atribuciones que corresponden a autoridades en materia de control, evaluación, fiscalización, seguimiento, investigación y sanción respecto de la aplicación y ejercicio de recursos públicos destinados a los programas de desarrollo social.

- Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para la promoción y operación de la contraloría social en los programas federales de desarrollo social.

Este acuerdo fija los lineamientos para “establecer las bases conforme a las cuales se promoverá y operará la contraloría social en los programas federales de desarrollo social”<sup>40</sup>

En este sentido le impone a la Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social de la Secretaría de la Función Pública, en su artículo octavo, entre otras funciones las de “asesorar a los servidores públicos de los gobiernos federal, de las entidades federativas y de los municipios, responsables de promover la contraloría social [y] promover la coordinación interinstitucional entre los tres órdenes de gobierno, para la planeación, operación, seguimiento y evaluación de la contraloría social (...)”<sup>41</sup>

Estos lineamientos hablan de los Comités de Contraloría Social o Comités que son las mismas contralorías sociales. Establece que por cada localidad en la que se ejecute un programa federal, debe existir uno de ellos para atender a las características de operación de dicho programa. Un mismo Comité, dice la norma en el artículo 17, podrá llevar a cabo actividades de contraloría social “respecto de

---

<sup>40</sup> Artículo 1. En: MEXICO. SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para la promoción y operación de la Contraloría Social en los programas federales de desarrollo social. Diario Oficial de la Federación:2008

<sup>41</sup> Artículo 8. Ibíd.

varios programas federales que se ejecuten en una misma localidad. En este supuesto, el Comité deberá ser constituido y registrado respecto de cada programa en los términos del numeral Décimo Octavo de los presentes Lineamientos.”

### **3.3 CONTROL CIUDADANO DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN BOLIVIA**

Tal parece que en Bolivia, los cambios más significativos en materia de participación ciudadana e inclusión de la misma en asuntos de control de la gestión pública, comenzaron a darse en la década de los 90, en esta época surgieron leyes como la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, La ley de Participación y la Ley de Municipalidades, entre varias otras, que contemplaban y contemplan en su articulado la existencia de “Comités de Vigilancia” como instancia de participación y control social, similar a las Veedurías Ciudadanas en Colombia.

Luego de las aludidas leyes surgieron, más recientemente, reglamentaciones como el Decreto Supremo Nº 26564 de 2 de abril de 2002, el Decreto Supremo Nº 28704 de 5 de mayo de 2006 y por supuesto, la Constitución Política que actualmente los rige, todo ello sustenta y desarrolla con más fuerza y detalle la forma en la que los ciudadanos bolivianos pueden ejercer el derecho de conocer, supervisar y evaluar los resultados e impacto de las políticas de gestión pública.

3.3.1 Sustento Jurídico. El soporte jurídico de las figuras antes mencionadas corresponde precisamente con las leyes y decretos antes mencionados. A continuación, se realizará una presentación breve del contenido de cada uno de ellos con el objetivo de conocer más de cerca cómo funciona el control ciudadano en este país.



- Ley de Participación Popular

Esta Ley, del 20 de abril de 1994, reconoce, promueve y consolida el proceso de participación popular articulando a las comunidades indígenas, campesinas y urbanas, en la vida jurídica, política y económica de Bolivia. Tiene como objeto fortalecer los instrumentos políticos y económicos necesarios para perfeccionar la democracia representativa y la participación ciudadana. Su artículo 10, crea los Comités de Participación Ciudadana, los mismos tienen, entre otras, las siguientes funciones:

1. V  
vigilar que los recursos municipales de participación popular sean invertidos en la población urbana y rural, de manera equitativa, constituyendo el nexo para que las Organizaciones Territoriales de Base ejerzan los derechos reconocidos por la presente ley.
2. C  
controlar que no se destinen en gastos corrientes del Gobierno Municipal más del 10% de los recursos de la Participación Popular.
3. P  
pronunciarse sobre el presupuesto de los recursos de Participación Popular y la rendición de cuentas de gastos e inversiones efectuada por el Gobierno Municipal. Este pronunciamiento deberá hacerse público por cualquier medio de comunicación, emitiéndose copia al Poder Ejecutivo para que actúe de conformidad a las atribuciones que le reconoce la Constitución Política del Estado.

- Ley de Municipalidades

La Ley de Municipalidades, o Ley No. 2028 del 28 de octubre de 1999, tiene como ámbitos de aplicación: la organización y atribuciones de la Municipalidad y del Gobierno Municipal; las normas nacionales sobre Patrimonio de la Nación, Propiedad y Dominio Público; y el Control social al Gobierno Municipal. A este último asunto se le dedica la totalidad del Título VI que, en un consolidado de 7 artículos (del 146 al 152), desarrolla el derecho de la ciudadanía al control social de la gestión pública municipal.

En el primero (artículo 146) de los mencionados artículos se establecen, entre otros derechos de los habitantes de cada municipio:

- 1) Asociarse en Organizaciones Territoriales de Base
- 2) Exigir el buen funcionamiento de los servicios municipales
- 3) Requerir al Alcalde Municipal la atención de una necesidad cuya satisfacción sea competencia del Gobierno Municipal;
- 4) Representar ante el Concejo las acciones u omisiones perjudiciales al buen funcionamiento o al desarrollo del Municipio, en que incurrieran las autoridades y servidores públicos municipales, así como los concesionarios de servicios, obras y explotaciones
- 5) Ser recibidos y atendidos en audiencias públicas del Concejo Municipal y sus comisiones;
- 6) Ser comunicados e informados de la actividad del Gobierno Municipal;
- 7) Organizarse en asociaciones de defensa del consumidor; entre otros.

En el segundo (artículo 147) se menciona el derecho a hacer uso del derecho de petición ante las autoridades municipales y a exigir que las peticiones que se formulen, sean contestadas o resueltas.

En el tercero (artículo 148) se establecen algunas obligaciones para los habitantes de cada municipio, entre las cuales se resaltan las de denunciar los actos que, entre otras cosas, lesionen la propiedad pública o la Hacienda Municipal y presentar las pruebas que respalden tales denuncias y reclamaciones.

En el cuarto artículo (artículo 149) se menciona la exigencia de figurar en un registro respectivo para el logro del reconocimiento de las organizaciones base de que trata el primer artículo citado.

El quinto (artículo 150) versa sobre los Comités de Vigilancia Municipales como tal, al respecto establece, entre otras cosas, que:

- I. El Comité de Vigilancia, como instancia social representante de la sociedad civil organizada ante el Gobierno Municipal, es responsable de facilitar la participación, supervisión y control ciudadano en la gestión social de la municipalidad, de acuerdo a lo establecido en la Ley de Participación Popular.
- II. Los Comités de Vigilancia conformarán, en un plazo no mayor de noventa (90) días a partir de la promulgación de la presente Ley un Consejo Consultivo, cuya función será apoyar técnica y logísticamente las acciones necesarias para el logro de los objetivos de la participación popular y la promoción del crecimiento económico del Municipio. El Consejo Consultivo estará integrado por delegados de los sectores productivos y de servicios de mayor incidencia en el Municipio y de organizaciones medioambientales y profesionales del mismo.
- III. El Comité de Vigilancia tiene la función de apoyar la planificación participativa municipal, la formulación y reformulación del Plan Operativo Anual y el Plan de Desarrollo Municipal.
- IV. El Plan Operativo Anual debe contar con el pronunciamiento previo y expreso del Comité de Vigilancia para su tratamiento y aprobación por el Concejo Municipal en un plazo máximo de quince (15) días, a partir de su recepción, en caso de no existir pronunciamiento en el plazo establecido, se entenderá su conformidad.
- V. El Comité de Vigilancia tendrá la facultad de controlar el cumplimiento de los porcentajes establecidos por Ley para los gastos de inversión y gasto corriente de los recursos provenientes de la Coparticipación Tributaria.
- VI. El Comité de Vigilancia está obligado a evaluar semestralmente el cumplimiento de las políticas, planes, programas y proyectos del Gobierno Municipal, mediante informe escrito circunstanciado técnica y legalmente. Dicho informe será aprobado al menos por dos tercios de los miembros del Comité de Vigilancia y será presentado al Gobierno Municipal y dado a conocer públicamente.
- VII. Queda prohibido bajo sanción de nulidad, cualquier acto que no contemple lo previsto por el Artículo 11° de la Ley de Participación Popular, concerniente al trámite de suspensión de los recursos de la Participación Popular

El sexto y el séptimo (artículos 151 y 152) abordan, respectivamente, asuntos referentes a:

- A. Los recursos que disponen los comités de vigilancia: estos, según la norma citada, están nutridos por aportes de las Organizaciones Territoriales de Base y Asociaciones Comunitarias, Contribuciones de

asociaciones y fundaciones y recursos provenientes de la Coparticipación Tributaria.

- B. Las facultades para exigir la provisión de servicios públicos municipales, su normal y correcto funcionamiento de manera que satisfagan, en forma eficiente, las necesidades comunitarias en materia de educación, salud, deporte, saneamiento básico, micro riego, caminos vecinales y desarrollo sostenible de acuerdo con las posibilidades de cada Gobierno Municipal.

- Ley del Dialogo 2000

Esta ley, también conocida bajo la numeración 2235 del 31 de julio de 2001, tiene entre otros objetivos los de “establecer el alcance y los mecanismos para el ejercicio del control social sobre los programas y estrategias destinados a la reducción de la pobreza” e “instituir el Diálogo Nacional como mecanismo permanente de participación social en el diseño, seguimiento y ajuste de las políticas destinadas a la reducción de la pobreza”<sup>42</sup>. Dentro de su ámbito de aplicación consagra a los Comités de Vigilancia y a los órganos públicos de la administración central, departamental, municipal, entre otros<sup>43</sup>.

Crea en su artículo 22 los “Comités Departamentales de Aprobación de Proyectos” que debe estar integrados por, entre otros, dos representantes de los Comités de Vigilancia de los municipios del Departamento, “de los cuales uno por lo menos deberá ser mujer”.

Define el control social como el derecho de las organizaciones de la Sociedad Civil “para conocer, supervisar y evaluar los resultados e impacto de las políticas

---

<sup>42</sup> Artículo 1. En: BOLIVIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley del dialogo nacional. Diario Oficial: 2001

<sup>43</sup> Artículo 2, Ibíd.

públicas y los procesos participativos de toma de decisiones, así como el acceso a la información y análisis de los instrumentos de control social”<sup>44</sup>.

Determina como instrumentos para hacer efectivo dicho control:

- a. En el ámbito de la comunidad, el proyecto de la obra o servicio que beneficie a la comunidad y provenga de la Programación de Operaciones Anual de la Municipalidad y la Ejecución Presupuestaria;
- b. A nivel municipal, el Plan de Desarrollo Municipal y la Programación de Operaciones Anual de la Municipalidad y el Plan de Desarrollo Mancomunitario de las Mancomunidades Municipales, con el respectivo pronunciamiento de los Comités de Vigilancia, la ejecución Presupuestaria y otra información necesaria para evaluar el resultado de la gestión municipal;
- c. A nivel departamental, el Plan Departamental del Desarrollo y la Programación de Operaciones Anual de la Prefectura del Departamento, debidamente aprobado por el correspondiente Consejo Departamental, la ejecución presupuestaria y otra información necesaria para evaluar el resultado de la gestión prefectural;
- d. A nivel nacional, la EBRP, las Programaciones de Operaciones Anuales de las Entidades Públicas y el Programa Nacional de Inversión Pública, la ejecución presupuestaria y la información del movimiento de la Cuenta Especial Diálogo 2000;
- e. Los indicadores de seguimiento de la EBRP; y,
- f. La información estadística e indicadores socioeconómicos generados por el Instituto Nacional de Estadísticas.<sup>45</sup>

- Decreto Supremo 26564 del de 2 de abril de 2002

Este decreto, tal como indica su artículo primero, reglamenta los procedimientos, mecanismos e instancias para que el Mecanismo Nacional de Control Social, los Mecanismos Departamentales de Control Social, sus representantes, Síndicos y Comités de Vigilancia, en representación de las organizaciones e instituciones de la sociedad civil, “ejercen el derecho a conocer, supervisar y evaluar los resultados e impacto de las políticas de gestión pública, de los procesos

---

<sup>44</sup> Artículo 25, *Ibíd.*

<sup>45</sup> Artículo 26. *Ibíd.*

participativos de toma de decisiones y al acceso a la información en los niveles, municipal, departamental y nacional”<sup>46</sup>. De igual forma, se establece que, para el ejercicio de las atribuciones de control social, existirán garantías constitucionales<sup>47</sup>.

Este decreto, bastante riguroso, detalla o aborda por capítulos, divididos teniendo en cuenta el ámbito de aplicación de cada entidad de vigilancia y control ciudadano, especificidades a seguir al momento de poner en práctica sus atribuciones<sup>48</sup>.

- Decreto Supremo 28966

Este Decreto Supremo tiene por objeto reglamentar la administración, ejecución y descargo de gastos de los recursos económicos que constituyen el Fondo de Control Social, otorgados a los Comités de Vigilancia de los Municipios, para el efectivo cumplimiento de sus atribuciones. Entre otros aspectos se determina que debe nombrarse un encargado de los recursos al interior de cada Comité de Vigilancia<sup>49</sup>.

Los recursos del fondo aludido reposaran en las cuentas bancarias de titularidad de cada comité. En ningún caso serán asignados al pago de remuneraciones de los miembros del Comité de Vigilancia. Ese hecho se entenderá como malversación de recursos públicos, debiendo presentarse denuncia ante la instancia llamada por Ley<sup>50</sup>.

Los gastos que se pueden realizar con los recursos asignados están previamente delimitados por la ley, toda transacción debe ser respaldada por facturas<sup>51</sup>.

---

<sup>46</sup> Artículo 1 En: BOLIVIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Reglamento de los mecanismos de participación y control social. Decreto Supremo 26564 de 2002. Diario Oficial: 2002

<sup>47</sup> Artículo 3. *Ibíd.*

<sup>48</sup> A grandes rasgos los niveles de acción aludidos son: municipal, departamental y nacional

<sup>49</sup> Artículo 4. En: BOLIVIA. CONGRESO DE MINISTROS. Decreto Supremo 28966 de 2006. Diario Oficial: 2006

<sup>50</sup> Artículo 12. *Ibíd.*

<sup>51</sup> Artículo 14. *Ibíd.*

Existen causales de suspensión de los desembolsos y un control estricto de gastos, también existen sanciones en caso de manejo indebido de ellos<sup>52</sup>.

- Constitución Política de Bolivia de 2009

La constitución de Bolivia de 2009, a propósito del asunto que aquí se trata, introduce las siguientes disposiciones:

Artículo 224. Este artículo establece que cada año, la Defensoría del Pueblo informará a la Asamblea Legislativa Plurinacional y al Control Social sobre la situación de los derechos humanos en el país y sobre la gestión de su administración. Esta, la defensoría, podrá ser convocada en cualquier momento por aquellos, para rendir informe respecto al ejercicio de sus funciones.

Artículo 231. Este artículo estipula como funciones de la Procuraduría General del Estado, entre muchos otros, “atender las denuncias y los reclamos motivados de ciudadanos y entidades que conforman el Control Social, en los casos en que se lesionen los intereses del Estado”.

Título VI Participación y Control Social, este título compuesto de dos artículos relaciona lo siguiente:

Artículo 241. I. El pueblo soberano, por medio de la sociedad civil organizada, participará en el diseño de las políticas públicas. II. La sociedad civil organizada ejercerá el control social a la gestión pública en todos los niveles del Estado, y a las empresas e instituciones públicas, mixtas y privadas que administren recursos fiscales. III. Ejercerá control social a la calidad de los servicios públicos. IV. La ley establecerá el marco general para el ejercicio del control social. V. La sociedad civil se organizará para definir la estructura y composición de la participación y control social. VI. Las entidades del Estado generarán espacios de participación y control social por parte de la sociedad.

Artículo 242. La participación y el control social implica, además de las previsiones establecidas en la Constitución y la ley:

1. Participar en la formulación de las políticas de Estado.

---

<sup>52</sup> Artículo 18. Ibíd.

2. Apoyar al Órgano Legislativo en la construcción colectiva de las leyes.
3. Desarrollar el control social en todos los niveles del gobierno y las entidades territoriales autónomas, autárquicas, descentralizadas y desconcentradas.
4. Generar un manejo transparente de la información y del uso de los recursos en todos los espacios de la gestión pública. La información solicitada por el control social no podrá denegarse, y será entregada de manera completa, veraz, adecuada y oportuna.
5. Formular informes que fundamenten la solicitud de la revocatoria de mandato, de acuerdo al procedimiento establecido en la Constitución y la ley.
6. Conocer y pronunciarse sobre los informes de gestión de los órganos y funciones del Estado. Constitución Política del Estado Plurinacional
7. Coordinar la planificación y control con los órganos y funciones del Estado.
8. Denunciar ante las instituciones correspondientes para la investigación y procesamiento, en los casos que se considere conveniente.
9. Colaborar en los procedimientos de observación pública para la designación de los cargos que correspondan.
10. Apoyar al órgano electoral en transparentar las postulaciones de los candidatos para los cargos públicos que correspondan.

Artículo 270. Este artículo estipula los principios que rigen la organización territorial y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas, menciona entre otros a los principios de unidad, voluntariedad, solidaridad, bien común, autogobierno, igualdad, equidad de género, coordinación, transparencia, participación y control social, provisión de recursos económicos y preexistencia de las naciones y pueblos indígena originario campesinos.

Artículo 309. Este artículo establece que la forma de organización económica estatal comprende a las empresas y otras entidades económicas de propiedad estatal, que deberán cumplir entre otros, el objetivo de “Garantizar la participación



y el control social sobre su organización y gestión, así como la participación de los trabajadores en la toma de decisiones y en los beneficios”.

Artículo 345. Al hablar de las políticas de gestión ambiental, este artículo establece que las mismas deben basarse, entre otras cosas en “la planificación y gestión participativas, con control social”.

Vemos con lo anterior que la participación y la vigilancia y control de la gestión pública por parte de la sociedad esta instituida fuertemente en la carta política de Bolivia y tiene injerencia en todos los ámbitos que comprende la administración.

- Ley Marcelo Quiroga contra la corrupción.

Esta ley, también denominada Ley 004 del 31 de marzo de 2010, entre otros aspectos igualmente importantes, establece en su articulado que, el Control Social será ejercido para prevenir y luchar contra la corrupción, en este sentido “podrán participar del control social todos los actores sociales, de manera individual y/o colectiva”<sup>53</sup>.

En relación con lo anterior, esta ley establece de manera enunciativa, mas no limitativa, como derechos y atribuciones del Control Social:

- a) Identificar y denunciar hechos de corrupción ante autoridades competentes.
- b) Identificar y denunciar la falta de transparencia ante las autoridades competentes.
- c) Coadyuvar en los procesos administrativos y judiciales, por hechos y delitos de corrupción.<sup>54</sup>

- Ley Marco de Autonomías

---

<sup>53</sup> Artículo 9. En: BOLIVIA. ASAMBLEA LEGISLATIVA PLURINACIONAL. Ley de lucha contra la corrupción, enriquecimiento ilícito e investigación de fortunas “Marcelo Quiroga Santa Cruz”. Diario Oficial: 2010

<sup>54</sup> Artículo 10. *Ibíd.*

Esta ley establece en cuanto a participación y control social que los órganos del poder público garantizarán la participación y facilitarán el control social sobre la gestión pública por parte de la sociedad civil.<sup>55</sup>

Estipula de igual forma que dentro de los contenidos de los estatutos y cartas orgánicas de las autonomías municipales deben consagrarse mecanismos y formas de participación y control social<sup>56</sup>. Prevén también el ejercicio del control social en los temas de salud y servicios públicos.

Al momento de hacer referencia a el presupuesto de las entidades territoriales Autónomas, esta ley establece que “las entidades territoriales autónomas elaborarán el presupuesto institucional considerando la integralidad y articulación de los procesos de planificación, programación, inversión y presupuesto, incorporando los mecanismos de participación y control social, en el marco de la transparencia fiscal y equidad de género”<sup>57</sup>. También estipula que “los gobiernos autónomos municipales deberán presentar sus presupuestos institucionales aprobados por el concejo municipal y con el pronunciamiento de la instancia de participación y control social correspondiente.”<sup>58</sup>

Dedica todo un título de su contenido a abordar el marco general de la participación y control social en las entidades territoriales autónomas. En el determina, entre otros aspectos, los siguientes:

- A. La normativa de los gobiernos autónomos debe garantizar la participación y el control social, sin discriminación de orden social, económico, político u otros.
- B. La participación social se aplica a la elaboración de políticas públicas, como a la planificación, seguimiento y evaluación, mediante mecanismos

---

<sup>55</sup> Artículo 5. En: BOLIVIA. ASAMBLEA LEGISLATIVA PLURINACIONAL. Ley marco de autonomías y descentralización “Andrés Ibáñez”. Diario Oficial:2010

<sup>56</sup> Artículo 62. *Ibíd.*

<sup>57</sup> Artículo 114. *Ibíd.*

<sup>58</sup> Artículo 114. *Ibíd.*

establecidos y los que desarrollen los gobiernos autónomos en el marco de la ley

- C. Las normas de los gobiernos autónomos deberán garantizar la existencia y vigencia de espacios de participación ciudadana y la apertura de canales o espacios para recoger y atender las demandas sociales en la gestión pública a su cargo
- D. No se podrá negar la participación de las ciudadanas y ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en los actos de rendición de cuentas
- E. El control social no podrá retrasar, impedir o suspender, la ejecución o continuidad de proyectos, programas, planes y actos administrativos, salvo que se demuestre un evidente y potencial daño a los intereses y al patrimonio del Estado y los intereses o derechos colectivos establecidos en la Constitución Política del Estado.

### **3.4 REFLEXIONES PRELIMINARES**

De lo estudiado con respecto a la participación y control social de la gestión pública en el Ecuador se puede concluir que:

- A. Al igual que en Colombia, México y Bolivia la participación ciudadana y la inclusión de la misma en las decisiones, programas y proyectos efectuados y ejecutados por el gobierno, es un derecho con arraigo constitucional.
- B. En este país, la figura representativa de control social es denominada veeduría al igual que en Colombia

- C. Existe reserva sobre información particular, sin embargo, la mayoría de esta debe ser de acceso libre a la ciudadanía, cuestión equivalente contempla la normativa del resto de países aquí abordados.
- D. La participación ciudadana es apoyada económicamente mediante becas, fondos concursables, entre otros mecanismos a fin de que las organizaciones sociales realicen proyectos y procesos tendientes a formar a la ciudadanía en temas relacionados con derechos y deberes, cuestión que no sucede en Colombia, pero si en Bolivia y México.
- E. Las normas estudiadas en Ecuador establecen que no existe dependencia entre las veedurías y otros organismos del Estado. No obstante, se evidencia una especie de supervisión de su labor, los veedores deberán presentar informes cuando así sea requerido, cuestión que fue declarada inexecutable en Colombia.
- F. Las veedurías tienen carácter temporal, se determina por actividades puntuales, al respecto de la duración de las veedurías poco énfasis se ha realizado en la normativa de los otros países aquí estudiados.
- G. Existen veedurías por convocatoria y por voluntad de ciudadanos en crearlas.
- H. Tanto en Ecuador, como en Colombia, México y Bolivia las organizaciones de control social estudiadas, son objeto de registro. No obstante, en el caso de Ecuador hay particular preocupación por capacitación y acreditación de las mismas. Con ello no se quiere decir que no se contemple en la normativa de los otros países, solo que en este se hace mayor énfasis en ello.

Ademas de las apreciaciones realizadas anteriormente, sobre el caso de México valdría la pena realizar los siguientes apuntes:

- A. La representativa en este país es denominada contraloría social
- B. El derecho a la participación ciudadana consiste o esta direccionado principalmente a permitir el acceso de esta a información.
- C. Al igual que como se establece expresamente para el caso de Colombia, La actividad de las contralorías sociales en México en ningún caso sule la de los organismos estatales encargados de la vigilancia y fiscalización de la administración
- D. A pesar de que se predica la autonomía de las contralorías sociales en México, no se definen claramente los límites hasta los cuales el Estado puede incursionar en su actividad.
- E. Las contralorías sociales, incluso con una exigencia mayor a la de las veedurías en Ecuador, tienen el deber de emitir informes anuales respecto de la vigilancia en la ejecución de los programas de desarrollo social y en el ejercicio y aplicación de los recursos federales asignados a los mismos, así como de la verificación en el cumplimiento de las metas, los cuales se presentarán ante las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal
- F. Las contralorías sociales hacen parte de programas más amplios de control, su regulación particular es difusa.

En cuando a el caso de Bolivia, se pueden realizar las siguientes consideraciones:

- A. La figura representativa en este caso es denominada Comité de vigilancia

- B. Su ejercicio está bastante reglado, cuestión que podría restarles autonomía. Aunque debe aclararse que la normatividad existente consagra un espectro amplio de acción. Puede catalogarse como un sistema de participación ciudadana formalización alta.
- C. Como aspectos a destacar del sistema de participación y de control social de este país puede mencionarse el enfoque en organizaciones territoriales base y la inclusión de comunidades culturalmente diferenciadas en sus lineamientos. reconoce personalidad jurídica a las comunidades campesinas, comunidades y pueblos indígenas y juntas vecinales.
- D. Se instituye como obligación del habitante de una municipalidad, la denuncia de actos inadecuados por parte de la administración.
- E. Incluso con mayor grado a Ecuador y México tienen el deber de rendir informes sobre todo por el hecho de una asignación constante de recursos.

Como aspectos de interés se observa una relación directa entre la obligación de rendir informes ante autoridades del Estado y la recepción y manejo de recursos públicos por parte de la respectiva figura de observación, vigilancia y control social de la gestión pública.

De igual forma, no está de más apuntar que el sistema de participación planteado en Colombia, entre los sistemas estudiados de México Bolivia y Ecuador, es el más flexible o con formalización baja, lo anterior brinda mayor autonomía al ejercicio veedural ya que si bien pueden detectarse grados distintos de marco de acción en los casos abordados, en Colombia es mucho más amplio ya que puede ejercerse en cualquier actividad donde total o mayoritariamente se emplean recursos públicos. De la mano con esto se encuentra la permisividad de cualquier ciudadano de pertenecer a una veeduría, cuestión que resulta más limitada en los casos de Bolivia, Ecuador y México.

## **CAPITULO IV**

### **INCONVENIENTES, FALENCIAS Y PRINCIPALES RETOS DE LAS VEEDURÍAS EN COLOMBIA**

Los capítulos anteriores, tal como se puede observar, permitieron conocer de cerca no solo a las veedurías colombianas, sino también a otras figuras como las veedurías en Ecuador, las Contralorías Sociales en México y los Comités de Vigilancia en Bolivia. Todas ellas como organizaciones civiles que concretan el derecho a la participación ciudadana y al ejercicio del control social sobre las actividades, con impacto directo sobre su realidad, llevadas a cabo por el Estado.

Se pudieron extraer además de similitudes entre ellas, diferencias considerables. A partir de las cuales se hicieron evidentes además de aciertos; desaciertos en el aparato normativo de nuestro sistema de participación ciudadana. Evidentemente de nada serviría el ejercicio anterior si de él no surgieran retos o puntos sobre los cuales trabajar para mejorar. Por ello, en el presente capítulo, teniendo en cuenta las conclusiones previas a las que se llegaron, tras finalizar los anteriores a este; se extraerán los principales inconvenientes encontrados en cuanto al planteamiento de las veedurías ciudadanas en Colombia.

Los mismos son los que siguen:

#### **4.1. FALTA DE MECANISMOS PROPIOS PARA UNA DENUNCIA EFICIENTE**

Las veedurías en Colombia poseen mecanismos como el derecho de acción de tutela, el derecho de petición, las acciones de cumplimiento y populares, entre otros instrumentos jurídicos a la mano de cualquier ciudadano. En este sentido no disponen de instrumentos propios que le confieran facilidades o beneficios en su labor, frente a los que posee cualquier otra organización que propenda por la

transparencia de la gestión pública. No obstante, como excepción a la anterior apreciación podría mencionarse el mayor grado o profundidad de la respuesta a que tienen posibilidad de acceder, en virtud del uso del derecho de petición. Lo anterior quiere decir que, en caso de encontrar irregularidades en la gestión pública, su eficacia dependerá de la capacidad de los organismos de control y el sistema judicial, para investigar e imponer sanciones.

Este hecho se evidencia en menor grado en los otros países mencionados, donde hay mayor conexión entre los organismos de control social y el Estado y por tanto mayor posibilidad de que las acciones efectuadas por dichos organismos conlleven a denuncias eficientes y resultados concretos.

#### **4.2 FALTA DE RECURSOS PARA EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES**

Los recursos que disponen las veedurías ciudadanas para ejercitar el control sobre la Administración Pública no están especificados en Colombia a diferencia de los otros tres casos estudiados.

En las disposiciones normativas estudiadas no se encontró referencia a que las veedurías ciudadanas en Colombia puedan acceder a recursos para el ejercicio de sus funciones, evidentemente sin ellos son menos acciones las que pueden ser efectuadas por estas organizaciones de control social.

En relación con ello en la prensa nacional pueden encontrarse pronunciamientos varios de veedores municipales y distritales que se quejan por la falta de recursos para llevar a cabo sus cometidos<sup>59</sup>.

---

<sup>59</sup> Consúltase, entre otros, el caso de Walter Ortégón, presidente de la Fundación Comité de Veedurías del Atlántico, quien indica que algunas veedurías enfrentan dificultades para ejercer su función por falta de recursos económicos y, peor aún, por falta de conocimientos. Mas en: <http://www.elheraldo.co/local/veedores-se-quejan-de-la-falta-de-recursos-para-su-vigilancia-publica-178982> [Consulta: 28-09-2016]



#### **4.3 AMPLIA AUTONOMIA, CARENCIA DE INDEPENDENCIA TOTAL**

En virtud de lo anterior las Veedurías en Colombia tienen amplia autonomía, más no independencia, cuestión que podría tener carácter negativo.

Como bien se señaló previamente, parece existir relación directa entre la adquisición de recursos y la autonomía de las organizaciones de control social. Este aspecto puede ser tanto positivo como negativo.

Puede ser favorable si la autonomía deriva en mayor eficiencia de la labor por la cual son creadas, pero desfavorable en la medida de que mostrar resultados no se hace imperioso y la existencia de estas figuras puede tornarse innecesaria o poco práctica.

Se realiza la aclaración de que la autonomía de la que aquí se habla no tiene que ver con la dependencia que curiosamente causa la misma, a la eficiencia de los órganos de control del Estado. El hecho de poseer menos vínculos con el Estado, menos obligaciones para con él y de que además se carezca de recursos para ejercer acciones con mayor grado de efectividad, hace que el control de la gestión social dependa de los órganos de control institucionalizados, convirtiendo a las veedurías ciudadanas en posibles denunciantes de irregularidades más no en verdaderas gestoras del cambio. Curiosamente la independencia de las veedurías depende de un mayor apoyo e incentivo del Estado a su gestión.

#### **4.4 CARENCIA DE FORMACIÓN**

Ademas de carencia de recursos puede predicarse carencia de información. La normatividad estudiada, si bien consagra la capacitación como una posibilidad que pueden brindarle a las veedurías algunas instituciones del Estado, no se establecen de manera concreta acciones encaminadas a la formación de la ciudadanía en el asunto del control social ciudadano.

Las veedurías muchas veces surgen espontáneamente sin necesidad de hacer mayores esfuerzos, ya que está implícito el deseo de controlar a quien nos administra. Sin embargo, para llevar a cabo esta labor, se requieren muchas veces conocimientos apropiados, sobre todo cuando se pretende ejercer veeduría sobre temas puntuales como salud, medio ambiente, educación, etc. Cada uno de estos asuntos tiene especificidades y marcos regulatorios propios sobre los cuales debe realizarse labor de formación.

#### **4.5. FALTA DE GARANTÍAS PARA EL EJERCICIO VEEDURIAL**

Dentro de la normatividad revisada no se encontró mención de alguna figura especial para la protección de las personas que decidan ejercer veeduría, lo anterior se hace imperioso teniendo en cuenta la naturaleza de la gestión que desarrollan. La responsabilidad de la investigación y la denuncia pública que asume el veedor puede ser considerado un factor de riesgo.

Al respecto abundan casos en los que, tal como se apunta, veedores municipales o distritales, se ven amenazados por ejercer sus funciones<sup>60</sup>.

---

<sup>60</sup> Consúltese, entre otros, el caso del Sr. Héctor Sánchez Gómez y otros en las veredas de Santa Helena, Rubiales y Puerto Triunfo quienes recibieron amenaza de muerte por ejercer vigilancia sobre actividades

#### **4.6. NECESIDAD DE POLITICAS ESPECIALES PARA POBLACIONES DIFERENCIADAS**

Colombia es un país diverso, en el existen poblaciones diferenciadas como los indígenas, los afrocolombianos y los campesinos, entre otros. Si bien las veedurías están pensadas para que cualquier ciudadano pueda hacer parte de ellas, deberían existir normas especiales sobre el control de la gestión pública aplicables a dichos pueblos. En la normatividad sobre veedurías en Colombia, poca o nula es la existencia de la misma, a duras penas se contempla que los indígenas pueden realizar control social, sin detallar el alcance de tal derecho.

## **CONCLUSIONES O RECOMENDACIONES**

En el primero de los capítulos de esta investigación, se lograron construir los antecedentes históricos y normativos de las veedurías ciudadanas en Colombia. Además se hizo evidente la influencia de la Constitución Política de 1991 en el impulso a la participación democrática de las organizaciones civiles y la incursión de estas en el panorama de los programas y proyectos llevados a cabo con fondos públicos.

Se desarrolló, de una forma bastante rigurosa, el marco normativo de estas figuras de participación ciudadana y a partir del estudio detallado de la Ley 850 de 2003, se pudieron conocer de cerca sus aspectos y detalles caracterizadores.

Adicionalmente se abordaron las normas que con posterioridad a la Ley 850, nutrieron de contenido a las veedurías ciudadanas y en general, a los mecanismos de inclusión ciudadana en los asuntos públicos.

Seguidamente, en el segundo de los capítulos de esta investigación, se realizó una compilación de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que ayudó a comprender y delimitar el margen de acción de las veedurías en Colombia.

En el tercero de los capítulos de este trabajo; y después de conocer de cerca el mecanismo por excelencia en Colombia para el control de la gestión pública gracias al ejercicio llevado a cabo en el capítulo anterior; mediante el estudio de la normatividad sobre participación ciudadana en los asuntos públicos de los países de México, Ecuador y Bolivia, se pudieron realizar algunas comparaciones entre los mecanismos que emplean dichos países y el nuestro.

Lo anterior, permitió que en el cuarto y último de los capítulos de esta investigación se señalaran como falencias o principales retos alrededor de seis puntos problemáticos, los mismos son: falta de mecanismos propios para una denuncia efectiva, falta de recursos, carencia de independencia total del Estado, carencia de formación, falta de garantías para el ejercicio veedural, y necesidad de políticas especiales para poblaciones diferenciadas.

Lo que corresponde en este aparte es entonces señalar cuales serían las acciones a seguir para superar tales retos.

#### A. Falta de mecanismos propios para una denuncia eficiente

No se trata aquí de darles las mismas facultades de los órganos de control del Institucionalizados, a las veedurías. Sino de darles a aquellas mayor alcance mediante vínculos efectivos entre aquellas y esta.

A mayor coordinación entre los órganos de control y las veedurías, el ejercicio de estas últimas tiene mayores posibilidades de concretarse en consecuencias jurídicas efectivas. Al respecto se trae a colación el comentario de la Red de Solidaridad Colombiana:

Si bien la Red de Solidaridad ha comenzado esfuerzos para relacionar las veedurías a los proyectos con los responsables institucionales del control (contraloría y fiscalía) y con los representantes de los derechos de los ciudadanos ante la administración pública (personeros municipales), es deseable profundizar en este sentido. El control social para ser eficaz debe tener «dientes», es decir, consecuencias jurídicas. Por lo tanto, es necesario fortalecer las relaciones entre el control social y el control institucionalizado. Por lo tanto, es necesario fortalecer las relaciones entre el control social y el control institucionalizado<sup>61</sup>

#### B. Falta de recursos para el ejercicio de sus funciones

---

<sup>61</sup> CUNILL, Nuria. Responsabilización por el control social. En: "La Responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana". Consejo Científico del CLAD; BID; EUDEBA. Buenos Aires, 2000.

Tal como existe en los otros países estudiados podría pensarse en la alternativa de crear fondos concursables para el ejercicio de las veedurías en Colombia o en algún otro mecanismo de financiación que condicione los recursos suministrados a la labor de control social.

#### C. Amplia autonomía, carencia de independencia total

Por curioso que parezca se puede lograr mayor autonomía con más apoyo del gobierno, sobre todo en el aspecto financiero. Todo ello si dicho apoyo no supone lineamientos que restrinjan la actividad de veeduría, de esta manera no se afectaría la autonomía que ya detentan.

Sin embargo, manejar recursos provenientes del Estado haría a las veedurías objetos de control, por lo que debería exigírseles, no que brinden informes al mismo Estado, ya que esta posibilidad fue encontrada como inconveniente por la Corte Constitucional, sino rendir cuentas a la misma ciudadanía.

#### D. Carencia de formación

La recomendación que surge en este punto es evidente, si uno de los problemas que sale a la luz es la falta de formación del ciudadano perteneciente a una veeduría, podría pensarse en poner en cabeza de algún organismo del Estado, que podrían ser los órganos de control institucionalizados, la tarea de capacitarlos en los asuntos que requieran conocimientos especiales.

Si por ejemplo la veeduría quiere dedicarse de manera exclusiva a una materia: salud, educación, servicios públicos, etc., dicha tarea podría ponerse en cabeza de la autoridad estatal especializada en el asunto de que se trate.

#### E. Falta de garantías para el ejercicio veedural.

La recomendación primaria a este inconveniente es la creación de un programa de protección a veedores, tal como ya existe para líderes comunitarios. No obstante, el hecho de que se requieran este tipo de medidas pone en evidencia problemas mucho más graves como el de violencia y la falta de capacidad del Estado para

garantizar las condiciones mínimas de seguridad para el ejercicio del derecho de participación ciudadana.

F. Necesidad de políticas especiales para poblaciones diferenciadas

Para mejorar este aspecto hace falta una mejor regulación del tema donde se contemple el alcance del ejercicio de control social sobre las actividades que inciden de manera especial sobre la realidad de las poblaciones diferenciadas.

Estas, por su condición, deberían tener mayor el grado de incidencia en las políticas que tienen impacto directo sobre ellas.

## **BIBLIOGRAFIA**

BOLIVIA. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, 2009

BOLIVIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley de Participación Popular. Diario Oficial: 1994

BOLIVIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley de Municipalidades. Diario Oficial: 1999

BOLIVIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley del dialogo nacional. Diario Oficial: 2001

BOLIVIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Reglamento de los mecanismos de participación y control social. Decreto Supremo 26564 de 2002. Diario Oficial: 2002

BOLIVIA. CONGRESO DE MINISTROS. Decreto Supremo 28966 de 2006. Diario Oficial: 2006

BOLIVIA. ASAMBLEA LEGISLATIVA PLURINACIONAL. Ley de lucha contra la corrupción, enriquecimiento ilícito e investigación de fortunas “Marcelo Quiroga Santa Cruz”. Diario Oficial: 2010

BOLIVIA. ASAMBLEA LEGISLATIVA PLURINACIONAL. Ley marco de autonomías y descentralización “Andrés Ibáñez”. Diario Oficial:2010

CARRERA, Frank. La Participación Ciudadana y Control Social en Ecuador. En Uniandes Episteme: Revista de Ciencia, Tecnología e Innovación, 2015. vol. 2, no. 1.

COLOMBIA. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia, 1991

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Decreto 3270. (7, octubre, 1986). Por el cual se crean los consejos de rehabilitación y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 1986. no. 37676.



COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Decreto 1512. (1989). Por el cual se crean las veedurías populares del Plan Nacional de Rehabilitación. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 1989

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 80. (28, octubre, 1993). Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 1993. no. 41.094.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 100 (1993). Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá D.C., 1993 no 41148

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 134 (1994) Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana Diario Oficial. Bogotá, D.C., 1994 no.41373

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 142. (11, julio, 1994). por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 1994. no. 41.433.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 136 (1994) Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 1994 no 41377

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 160 (1994) Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria<1> y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 1994 no. 41.479

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA Ley 199 (1995) Por la cual se cambia la denominación del Ministerio de Gobierno y se fijan los principios y reglas generales con sujeción a los cuales el Gobierno Nacional modificará su estructura orgánica y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 1994 no 41936

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 489. (30, septiembre, 1998). Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 1998. no. 43.464.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 563 (2000) Por la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 2000 no 43883

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 850. (18, noviembre, 2003). Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 2003. no. 45376

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1757 (2015) Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 2015 no 49565

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-180-1994. Bogotá D.C., 1994

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-713-1999. Bogotá D.C., 1999

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1322-2000. Bogotá D.C., 2000

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1338-2000. Bogotá D.C., 2000

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-596-2000. Bogotá D.C., 2000

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-292-2003. Bogotá D.C., 2003

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-872-2003. Bogotá D.C., 2003

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-690-2007. Bogotá D.C., 2007

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. A-194-2008. Bogotá D.C., 2008

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-616-2008. Bogotá D.C., 2008

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1191-2008. Bogotá D.C., 2008

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-511-2010. Bogotá D.C., 2010

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-146-2012. Bogotá D.C., 2012

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-150-2015. Bogotá D.C., 2015

CUNILL, Nuria. Responsabilización por el control social. En: "La Responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana". Consejo Científico del CLAD; BID; EUDEBA. Buenos Aires, 2000.

DE LA ROSA, Martin. La contraloría social: Un derecho de la sociedad civil en México. USAID. México D.F: 2008

ECUADOR. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Ecuador, Diario Oficial: 2008

ECUADOR. ASAMBLEA NACIONAL. Ley Orgánica de Participación Ciudadana, Diario Oficial: 2009

ECUADOR. CONSEJO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL. Reglamento de investigación de denuncias del Consejo participación Diario Oficial: 2010

ECUADOR. CONSEJO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL. Reglamento General de Veedurías, Diario Oficial: 2010

ECUADOR. CONSEJO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL. Reglamento para la custodia y manejo de la información reservada, Diario Oficial: 2012

ECUADOR. CONSEJO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL. Reglamento de incentivos a iniciativas a través de fondos concursables Diario Oficial: 2014

EL HERALDO. Veedores se quejan de la falta de recursos para su vigilancia pública. En: Periódico El Herald, 30 de diciembre de 2014.

GARZON, Iván. Análisis de la influencia de las veedurías ciudadanas sobre la política pública de Vivienda de Interés Social. Trabajo de grado Politólogo. Bogotá D.C. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Facultad de Ciencia Política y Gobierno. 2010

MEXICO. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial: 1917

MEXICO. CAMARA DE DIPUTADOS Reglamento de la ley General De Desarrollo Social. Diario Oficial de la Federación:2008

MEXICO. CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Ley General De Desarrollo Social. Diario Oficial de la Federación:2004

MEXICO. CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Ley federal de fomento a las actividades realizadas por organizaciones de la sociedad civil. Diario Oficial de la Federación: 2004

MEXICO. CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Ley General Del Sistema Nacional Anticorrupción. Por el que se expide la ley general del sistema nacional anticorrupción; la ley general de responsabilidades administrativas, y la ley orgánica del tribunal federal de justicia administrativa. Diario Oficial de la Federación:2016

MEXICO. SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para la promoción y operación de la Contraloría Social en los programas federales de desarrollo social. Diario Oficial de la Federación:2008

OBSERVATORIO PARA LA PROTECCION DE DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS, Llamado Urgente, 2016, <<http://www.omct.org/es/human-rights-defenders/urgent-interventions/colombia/2016/05/d23773/>> [Consulta: 28-09-2016]

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL COLOMBIA. Para fortalecer el control ciudadano en Colombia. Estudio sobre la figura de la veeduría en Colombia. En: Cuadernos de Transparencia. Bogotá D.C. Octubre, 2000, no. 2. PP. 19-68

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX, 2015 [en línea] <http://www.transparency.org/cpi2015> [Consulta: 25-09-2016]